



CORTE DEI CONTI EUROPEA

Relazione speciale n. 3

2013

I PROGRAMMI MARCO POLO
SONO STATI EFFICACI NEL TRASFERIRE
IL TRAFFICO MERCI SU STRADA
VERSO ALTRE MODALITÀ DI TRASPORTO?



Relazione speciale n. 3 // 2013

I PROGRAMMI MARCO POLO SONO STATI EFFICACI NEL TRASFERIRE IL TRAFFICO MERCI SU STRADA VERSO ALTRE MODALITÀ DI TRASPORTO?

(presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, TFUE)

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUSSEMBURGO

Tel. +352 4398-1
Fax +352 4398-46410
E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Relazione speciale n. 3 // 2013

Numerose altre informazioni sull'Unione europea sono disponibili su Internet
consultando il portale Europa (<http://europa.eu>).

Una scheda catalografica figura alla fine del volume.
Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2013

ISBN 978-92-9241-210-4
doi:10.2865/78186

© Unione europea, 2013
Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Printed in Luxembourg

INDICE

Paragrafi

GLOSSARIO

I-VI SINTESI

1-8 INTRODUZIONE

1-3 I PROGRAMMI MARCO POLO E LA MULTIMODALITÀ

4-8 GESTIONE DEI PROGRAMMI MARCO POLO

9-12 ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT

13-43 OSSERVAZIONI

13-23 I PROGRAMMI NON SONO STATI EFFICACI

13-16 I RISULTATI SONO MOLTO AL DI SOTTO DELLE ASPETTATIVE...

17-21 ... EVI È STATO UNO SCARSO IMPATTO PER QUEL CHE RIGUARDA IL TRASFERIMENTO DEL TRAFFICO MERCI SU STRADA VERSO ALTRE MODALITÀ DI TRASPORTO

22-23 L'IMPATTO REALE NON PUÒ ESSERE VALUTATO

24-34 NON SONO STATE PRESENTATE PROPOSTE DI PROGETTI PERTINENTI IN NUMERO SUFFICIENTE...

26 ... IN QUANTO LA SITUAZIONE DI MERCATO E LE CONDIZIONI DI ACCESSO NON HANNO INCORAGGIATO GLI OPERATORI AD AVVALERSI DEL PROGRAMMA

27-28 NON VI È CERTEZZA SULLA QUANTITÀ DEL TRAFFICO SU STRADA CHE È STATA EFFETTIVAMENTE TRASFERITA...

29-31 ... E LA SOSTENIBILITÀ DI UNA METÀ DEI PROGETTI CONTROLLATI È LIMITATA...

32-34 ... E I PROGETTI SAREBBERO STATI AVVIATI ANCHE SENZA IL FINANZIAMENTO UE

35-43 **LA GESTIONE QUOTIDIANA DEL PROGRAMMA È GRADUALMENTE MIGLIORATA...**

37-40 ... MA L'ANALISI DELLE ESIGENZE DEL MERCATO È STATA INSUFFICIENTE...

41-43 ... E LE MISURE CORRETTIVE AVREBBERO POTUTO ESSERE ADOTTATE PRIMA

44-46 CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

ALLEGATO I — DATI RELATIVI AI PROGETTI FACENTI PARTE DEL CAMPIONE

**ALLEGATO II — CONFRONTO DEI COEFFICIENTI DEL CALCOLATORE MARCO POLO
NEL CORSO DEGLI ANNI**

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

GLOSSARIO

Azioni Marco Polo: I programmi Marco Polo finanziano i cinque seguenti tipi di azioni:

- 1) azioni catalizzatrici: azioni nell'ambito dei programmi Marco Polo I e II (MP I e MP II) volte a superare importanti barriere strutturali presenti nel mercato del trasporto merci che ostacolano il buon funzionamento dei mercati;
- 2) azioni di trasferimento modale: azioni MP I o MP II intese a trasferire il traffico merci dalla strada al trasporto ferroviario, al trasporto per vie d'acqua interne e a quello marittimo a corto raggio, o a una combinazione di questi modi di trasporto;
- 3) azioni autostrade del mare: azioni MP II intese a trasferire, introducendo un servizio porta a porta, il traffico merci dalla strada al trasporto marittimo a corto raggio o ad una combinazione di trasporto marittimo a corto raggio con altri modi di trasporto;
- 4) azioni di riduzione del traffico: azioni MP II volte a evitare il traffico anziché trasferirlo, focalizzandosi sulla modifica dei processi di produzione e/o di distribuzione per dar luogo a distanze minori, a carichi più elevati, a un minor numero di viaggi a vuoto, a una riduzione dei flussi di rifiuti, a una riduzione del volume e/o del peso e a qualsiasi altra iniziativa idonea a ridurre significativamente il traffico merci su strada;
- 5) azioni comuni di apprendimento: azioni MP I e II volte a promuovere indirettamente il trasferimento modale migliorando le conoscenze nel settore della logistica delle merci e promuovendo metodi e procedure avanzati di cooperazione nel mercato del trasporto merci.

Comitato del programma Marco Polo: Comitato di gestione che tratta dei servizi di trasporto, composto dai differenti rappresentanti degli Stati membri UE e da osservatori dei paesi terzi partecipanti.

DG Mobilità e trasporti: Direzione generale della Mobilità e dei trasporti della Commissione europea.

EACI: Agenzia esecutiva per la competitività e l'innovazione. Nel marzo 2008, questa Agenzia ha rilevato la gestione quotidiana dei progetti del programma Marco Polo.

Effetto inerziale: L'effetto inerziale si produce ogni volta si concede un finanziamento a sostegno di un beneficiario che avrebbe fatto la stessa scelta anche in mancanza dell'aiuto. In tale caso, il risultato non può essere attribuito alla politica e gli aiuti erogati al beneficiario non hanno prodotto alcun impatto. La quota di spesa che genera un effetto inerziale è, per definizione, inefficace, in quanto non contribuisce al conseguimento degli obiettivi.

Infrastruttura ausiliaria: L'infrastruttura necessaria e sufficiente per la realizzazione degli obiettivi delle azioni finanziarie, cfr. regolamento (CE) n. 1692/2006 che istituisce il secondo programma «Marco Polo», articolo 2, lettera h). Dal momento che i progetti Marco Polo concernono i servizi di trasporto, le infrastrutture ausiliarie dovrebbero semplicemente consistere in quelle modifiche alle infrastrutture già esistenti che si rendono necessarie per poter effettuare il servizio di trasporto previsto.

Interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo: Capacità di operare indistintamente su ogni tratto della rete ferroviaria, facendo in modo che i diversi sistemi tecnici delle reti ferroviarie dell'UE siano in grado di comunicare tra loro ed evitando le barriere operative e infrastrutturali.

Tonnellata/chilometro (tkm): Unità di misura che rappresenta il trasporto di una tonnellata (1 000 kg) di merci sulla distanza di un chilometro. Dal 2009, sono state modificate le norme, nell'ambito dei programmi Marco Polo, che hanno permesso di includere la tara nella tkm.

Trasporto multimodale: Trasporto di merci che utilizza almeno due modalità di trasporto differenti (strada, ferrovia, vie d'acqua interne o trasporto marittimo a corto raggio) dal punto di partenza alla destinazione.

SINTESI

I.

Dal 2003, i programmi Marco Polo hanno finanziato progetti concernenti i servizi di trasporto volti a trasferire il trasporto merci dalla strada verso altre modalità quali le ferrovie, le vie d'acqua interne e il trasporto marittimo a corto raggio. Il primo programma Marco Polo (Marco Polo I) aveva una dotazione di 102 milioni di euro e riguardava il periodo 2003-2006. L'attuale programma Marco Polo II copre il periodo 2007-2013 e dispone di una dotazione finanziaria sostanzialmente maggiore, pari a 450 milioni di euro. I programmi avevano la finalità di ridurre il traffico internazionale di merci su strada, migliorando le prestazioni ambientali del trasporto merci, riducendo la congestione stradale e migliorando la sicurezza stradale.

II.

La Corte dei conti europea ha valutato se la Commissione avesse pianificato i programmi e li stesse gestendo e controllando in modo tale da massimizzarne l'efficacia e se i progetti finanziati fossero efficaci.

III.

La Corte ha riscontrato che i programmi sono stati ineficaci, in quanto non hanno raggiunto i loro obiettivi in termini di risultati, hanno avuto scarsa incidenza nel trasferire il traffico dalla strada e non vi sono dati per valutare i benefici attesi dalla riduzione dell'impatto ambientale del trasporto merci, dalla riduzione della congestione del traffico e dal miglioramento della sicurezza stradale.

IV.

Il meccanismo usato per i pagamenti del programma ha subordinato l'erogazione dei fondi dell'Unione europea (UE) ai risultati, la procedura di selezione ha fatto sì che siano stati selezionati solo progetti di alta qualità e tali progetti hanno di solito garantito maggiori benefici alla comunità in senso lato. Non è tuttavia stato presentato un numero sufficiente di proposte di progetti pertinenti, in quanto la situazione di mercato e le condizioni d'ingresso hanno scoraggiato gli operatori dall'avvalersi del programma. Sussistono inoltre dubbi in merito alla modesta quantità trasferita che è stata presentata nelle relazioni, e la sostenibilità di una metà dei progetti controllati è limitata. Inoltre, i progetti sarebbero stati avviati anche senza il finanziamento UE (effetto inerziale).

V.

La gestione quotidiana dei programmi è migliorata nel corso del tempo, ma la Commissione non ha effettuato una sufficiente analisi delle esigenze del mercato per valutare la possibilità di conseguire gli obiettivi programmatici, e le misure correttive avrebbero potuto essere adottate prima. Permangono tuttavia notevoli debolezze a livello del programma.

VI.

Tenuto conto dei risultati degli attuali programmi, la Corte raccomanda al Consiglio, al Parlamento europeo e alla Commissione di considerare l'eventualità di cessare il finanziamento UE ai servizi di trasporto merci che seguono lo stesso schema dei programmi Marco Polo (processo *top-down* di incentivazione dell'offerta) che ha causato in particolare le debolezze identificate nella presente relazione (scarso assorbimento da parte dei mercati, mancanza di elementi probatori per quel che riguarda il conseguimento degli obiettivi, oneri amministrativi eccessivi, sostenibilità limitata ed effetto inerziale), e di subordinare la prosecuzione del finanziamento stesso ad una valutazione d'impatto ex ante che mostri se, e in che misura, esso produca un valore aggiunto per l'UE. Ciò richiederebbe l'effettuazione di una dettagliata analisi di mercato sulla domanda potenziale e un esame delle esperienze e delle migliori pratiche relative ad analoghi regimi di sostegno nazionali a livello degli Stati membri. Solo nel caso in cui la valutazione in merito all'utilità di un'azione UE in questo settore sia positiva, la Corte raccomanda alla Commissione di adottare una serie di iniziative volte a rafforzare i risultati dei futuri programmi.

INTRODUZIONE

I PROGRAMMI MARCO POLO E LA MULTIMODALITÀ

1.

Per multimodalità si intende l'utilizzo di due o più modalità di trasporto differenti per completare un'unica operazione di trasporto merci. Il trasporto multimodale è stato generalmente ritenuto più sostenibile dal punto di vista ambientale, in quanto riduce le operazioni di trasporto «solo su strada». Da molti anni, pertanto, un crescente ricorso alla multimodalità rappresenta uno dei principali obiettivi della politica dei trasporti dell'UE¹.

2.

Come parte di tale politica, nel 2003 il legislatore UE definì un primo programma Marco Polo (Marco Polo I, con una dotazione di 102 milioni di euro) riguardante il periodo 2003-2006, cui ha fatto seguito l'attuale programma Marco Polo II (2007-2013) che dispone di una dotazione finanziaria sostanzialmente maggiore, pari a 450 milioni di euro, e che ha una più vasta portata. L'obiettivo era di contrastare l'aumento del traffico internazionale di merci su strada trasferendo l'aumento complessivo previsto verso il trasporto ferroviario, quello per vie d'acqua interne e il trasporto marittimo a corto raggio, o verso una combinazione di questi modi di trasporto. Ciò era inteso a ridurre gli effetti negativi sull'ambiente del trasporto merci, ridurre la congestione stradale, migliorare la sicurezza stradale e contribuire a una mobilità efficace e sostenibile (cfr. **figura 1**).

3.

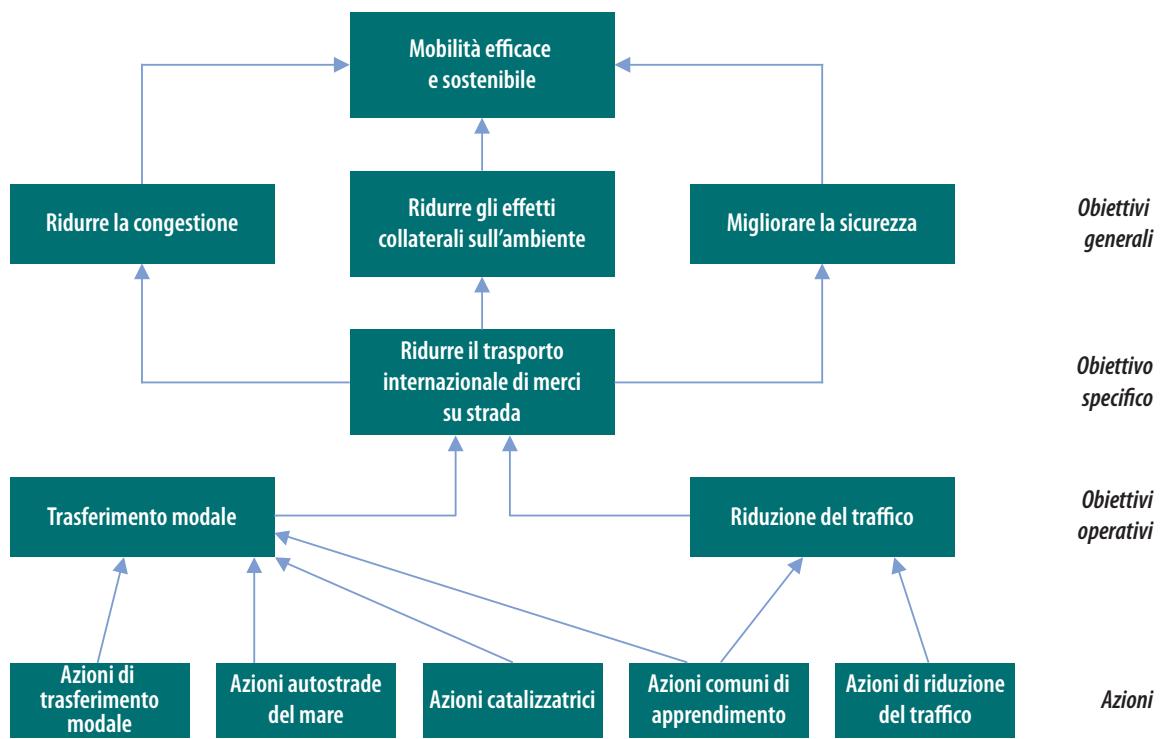
Per il periodo successivo al 2013, la Commissione ha proposto che l'UE continui a sostenere i servizi di trasporto merci, promuovendo «l'introduzione di servizi di trasporto innovativi o di nuove combinazioni di servizi di trasporto esistenti, anche attraverso l'applicazione di "sistemi di trasporto intelligenti" e l'istituzione di pertinenti strutture di governance»². Tuttavia, in mancanza di una valutazione ex ante, non è ancora noto come verranno attuati tali obiettivi generali, quali siano gli obiettivi specifici e le priorità, nonché l'importo del finanziamento ritenuto necessario.

¹ Il libro bianco del 1992 «Lo sviluppo futuro della politica comune dei trasporti», COM(92) 494 def. del 2 dicembre 1992, riteneva che l'obiettivo principale fosse un riequilibrio tra i vari modi di trasporto. Il libro bianco del 2001 «La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte», COM(2001) 370 def. del 12 settembre 2001, confermava l'importanza di rivedere le quote rispettive delle diverse modalità di trasporto per accrescere la sostenibilità del sistema europeo dei trasporti. Il trasporto intermodale doveva essere incoraggiato investendo in efficaci collegamenti tra i trasporti marittimi, ferroviari e per vie d'acqua interne. Il principale obiettivo del libro bianco 2011 «Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti-Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile», COM(2011) 144 def. del 28 marzo 2011, è la riduzione delle emissioni di gas serra limitando la crescita della congestione stradale e stabilendo collegamenti multimodali efficienti.

² Articolo 38 del COM(2011) 650 def./2 del 19 dicembre 2011.

FIGURA 1

QUADRO RIEPILOGATIVO E OBIETTIVI DEL PROGRAMMA MARCO POLO II (RELAZIONE DI VALUTAZIONE EX ANTE DEL PROGRAMMA MP II, ECORYS, 15 GIUGNO 2004, PAG. 1)



GESTIONE DEI PROGRAMMI MARCO POLO

4.

I programmi Marco Polo sono gestiti a livello centrale dalla Commissione. Le domande concernenti i progetti pervengono mediante inviti annuali a presentare proposte e sono valutate sulla base delle condizioni di finanziamento, dell'ammissibilità, e dei criteri di selezione e di attribuzione. Inizialmente, la DG Mobilità e trasporti³ era responsabile dei programmi nella loro totalità, ma dal marzo 2008 l'Agenzia esecutiva per la competitività e l'innovazione (EACI) gestisce l'effettiva esecuzione del programma. La ripartizione dei compiti tra la DG Mobilità e trasporti e l'EACI è la seguente:

- a) la DG Mobilità e trasporti è responsabile della gestione del programma per quel che riguarda la definizione delle priorità, la redazione e adozione del programma di lavoro annuale, la stesura dei documenti per gli inviti annuali a presentare proposte e la pubblicazione degli stessi sulla Gazzetta ufficiale, le relazioni con le autorità degli Stati membri, la valutazione dell'attuazione e dell'impatto del programma, nonché la supervisione dell'attività di gestione dell'EACI;
- b) l'EACI fornisce assistenza ai potenziali candidati, riceve, apre e valuta le proposte di progetti, tratta i dettagli dei contratti con i candidati, prepara le decisioni della Commissione in merito all'attribuzione delle sovvenzioni, riceve le relazioni periodiche sui progetti e procede al monitoraggio degli stessi, effettua i pagamenti ai beneficiari e riferisce alla Commissione.

³ In quel momento denominata «direzione generale dell'Energia e dei trasporti».

- 5.** La logica alla base dei programmi Marco Polo è che le debolezze normative e di mercato scoraggiano gli operatori dal porre in essere alternative al trasporto su strada. La finalità dei programmi è pertanto di compensare quanti operano nel campo dei trasporti per le perdite iniziali relative ai nuovi (o potenziati) servizi di trasporto che trasferiscono il traffico su gomma verso altre modalità. I sussidi UE sono calcolati sulla base del minore importo tra i seguenti: i) un euro (prima del 2009) o due euro (a partire dal 2009) per ogni 500 tkm trasferite dal trasporto su strada; ii) il 35 % delle spese ammissibili (50 % per le azioni comuni di apprendimento); iii) il disavanzo cumulativo per l'intera durata dell'azione. Il **riquadro 1** riporta un esempio al riguardo.
- 6.** Per conseguire l'obiettivo del trasferimento modale, sono previste azioni di tipo differente (azioni di trasferimento tra modi; azioni catalizzatrici e autostrade del mare, cfr. glossario); il programma Marco Polo finanzia però anche progetti destinati a incoraggiare una maggiore efficienza del traffico internazionale di merci (azioni di riduzione del traffico).

Riquadro 1

ESEMPIO DI CALCOLO DELL'IMPORTO DEL SUSSIDIO MP

Se un progetto Marco Polo fosse stato selezionato in base all'invito 2009 e avesse realizzato un trasferimento modale di 600 milioni tkm, avesse avuto spese ammissibili pari a 35 milioni di euro (di cui 4 milioni di euro di investimenti per infrastrutture ausiliarie) e spese non ammissibili pari a 9 milioni di euro e avesse generato 41 milioni di euro di entrate, il calcolo del sussidio sarebbe effettuato nel modo che segue:

importo 1: applicando il tasso contributivo previsto per l'invito 2009 di 2 euro/500 tkm si ottiene un contributo UE per il volume di merci su strada trasferite ad altri modi pari a **2,4 milioni di euro**;

importo 2: applicando il tasso d'intervento massimo del 35 % ai 35 milioni di euro di spese ammissibili, si ottiene un secondo importo pari a **12,25 milioni di euro**;

importo 3: l'operazione ha generato 41 milioni di euro di entrate a fronte di 44 milioni di euro di spese (ammissibili e non ammissibili), con una perdita di **3 milioni di euro**.

In questo caso, il contributo sarebbe limitato a **2,4 milioni di euro**, che rappresenta il minore dei tre importi.

7.

Il programma finanzia anche progetti che non producono direttamente un trasferimento modale (nell'ambito delle azioni comuni di apprendimento) nonché altre spese (sino ad un massimo del 5 % della dotazione finanziaria). In tal modo, tra il 2009 e il 2012, i finanziamenti pari a circa 11,8 milioni di euro⁴ sono andati a:

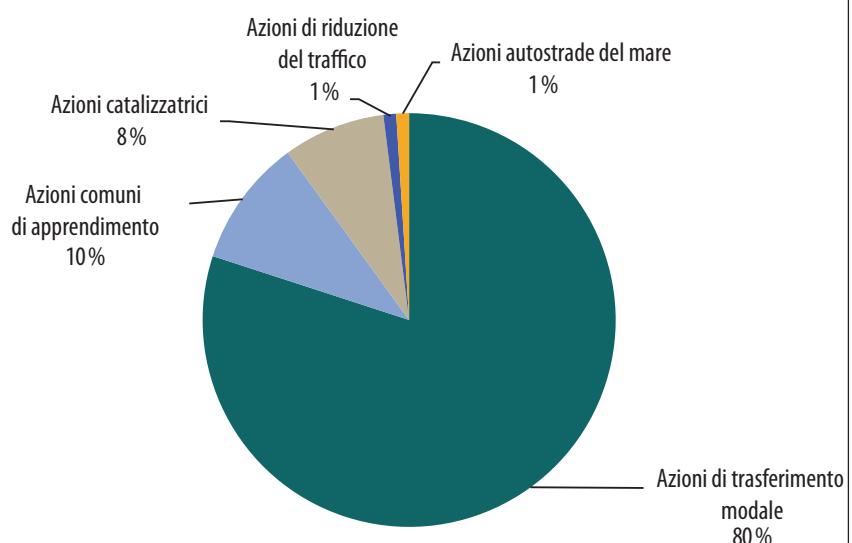
- progetti attuati nel quadro delle azioni comuni di apprendimento, volte a migliorare le conoscenze nel settore della logistica delle merci ed a promuovere metodi e procedure avanzati di cooperazione nel mercato del trasporto merci. Alla fine del 2011 erano stati erogati circa 8,1 milioni di euro per 16 progetti;
- misure d'accompagnamento, varate a sostegno delle azioni in corso e dell'ulteriore sviluppo del programma. Tali misure hanno riguardato attività di comunicazione volte a promuovere il programma, studi sui servizi di trasporto per vie d'acqua interne e il trasporto a carro singolo e anche un contributo a un programma europeo di supporto al trasporto marittimo a corto raggio (per cui sono stati erogati 3,7 milioni di euro).

8.

Tra i cinque tipi di azioni programmatiche finanziate, i progetti dell'azione di trasferimento modale costituiscono l'elemento centrale dei programmi e rappresentano l'80 % delle convenzioni di sovvenzione stipulate (cfr. **figura 2**).

FIGURA 2

**USO DEI FINANZIAMENTI DEI PROGRAMMI MARCO POLO
PER TIPO DI AZIONE (RELAZIONE ANNUALE DI ATTIVITÀ,
EACI 2010, ALLEGATO 5.4, PUNTO 1)**



⁴ Tale cifra rappresenta il 12,5 % degli importi erogati dai programmi.

ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT

- 9.** L'audit della Corte si prefiggeva l'obiettivo di verificare l'efficacia dei programmi Marco Polo. A tal fine, ha valutato se la Commissione avesse pianificato i programmi e li stesse gestendo e controllando in modo tale da massimizzarne l'efficacia. Per un certo numero di progetti finanziati, la Corte ha anche valutato se essi avessero conseguito i propri obiettivi.
- 10.** L'audit ha riguardato Marco Polo I e il corrente Marco Polo II sino a luglio 2012. Il lavoro ha combinato una serie di procedure di audit: esame dei fascicoli, interviste, analisi delle valutazioni d'impatto, risultati delle valutazioni e delle indagini, nonché delle valutazioni delle proposte di progetti. La Corte ha anche valutato, nel corso degli audit dei progetti, le informazioni disponibili nell'ambito della DG Mobilità e trasporti concernenti i regimi di sostegno attuati negli Stati membri, ha esaminato i regimi di sostegno ai servizi nazionali di trasporto merci esistenti al momento dell'audit e ha intervistato autorità nazionali selezionate che partecipavano ai lavori del comitato del programma Marco Polo.
- 11.** Tale lavoro è stato integrato da interviste con gli organismi pertinenti e da una verifica in loco dei risultati conseguiti da 16 progetti completati rientranti nell'azione «trasferimento modale» (l'elemento centrale del programma, come già indicato al paragrafo 8) in Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi (per i dettagli sul contenuto e sulla performance dei progetti, cfr. **allegato I**). Il **riquadro 2** illustra brevemente due dei progetti che hanno fatto oggetto dell'audit.
- 12.** I 16 progetti controllati rappresentano 19,5 milioni di euro di impegni e 11,4 milioni di euro in termini di pagamenti. La metà di essi è stata approvata nel quadro del programma MP I, e l'altra metà nell'ambito dell'MP II. Quattro progetti riguardano il trasporto marittimo a corto raggio, uno è una combinazione di trasporto su rotaia e per vie d'acqua interne, mentre i restanti 11 concernono il trasporto su rotaia. Quattordici beneficiari dei 16 progetti sono consorzi di grandi compagnie di trasporto, aziende ferroviarie nazionali o compagnie di navigazione marittima.

Riquadro 2**ESEMPI DI PROGETTI MARCO POLO CONTROLLATI**

- a) Sirius 1 è un progetto per il trasporto su rotaia di bottiglie di acqua minerale naturale dall'impianto di produzione in Francia verso varie piattaforme logistiche in Germania. Il progetto si prefiggeva di migliorare le capacità e il servizio alla clientela e di contribuire al raggiungimento dell'obiettivo relativo all'impronta di carbonio del gruppo (riduzione del 40 % tra il 2008 e il 2012 per tutti i processi sotto la responsabilità diretta e per tutti i marchi).



© Corte dei conti europea.

Carico dell'acqua sui treni presso l'impianto di produzione della S.A. des Eaux Minérales d'Evian

- b) Gulf Stream è un progetto di trasporto marittimo a corto raggio che offre un'alternativa marittima al traffico merci tra la Spagna settentrionale e l'Inghilterra meridionale. Si tratta di un servizio di navi «Ro-Ro» che effettua ogni fine settimana collegamenti di andata e ritorno tra il porto spagnolo di Santander e Poole sulla costa meridionale inglese, in modo da evitare il divieto di circolazione ai mezzi pesanti in vigore nel fine settimana sulla rete stradale francese.



© BAIS Brittany Ferries Port du Bloscon

Autocarri che sbarcano dalla nave, portando il loro carico a destinazione durante il fine settimana

OSSERVAZIONI

I PROGRAMMI NON SONO STATI EFFICACI

I RISULTATI SONO MOLTO AL DI SOTTO DELLE ASPETTATIVE...

- 13.** La normativa aveva stabilito obiettivi quantificati annuali per quanto riguarda il trasferimento modale che entrambi i programmi dovevano conseguire. Per l'MP I l'obiettivo annuale era pari a 12 miliardi tkm. Per l'MP II, l'obiettivo annuale è stato incrementato a «una parte sostanziale» dei 20,5 miliardi tkm⁵ sulla base di una proposta di dotazione finanziaria di 740 milioni di euro comprendente anche il sostegno alle infrastrutture. Nonostante il fatto che gli importi per le infrastrutture siano stati respinti nel corso della procedura legislativa, l'obiettivo originale è stato in gran parte mantenuto.
- 14.** Un confronto tra gli obiettivi quantificati stabiliti nei programmi e le realizzazioni illustrate nelle relazioni evidenzia risultati costantemente e significativamente inferiori a quanto desiderato (cfr. **tabella 1**).
- 15.** I dati rendicontati relativi al trasferimento modale sono definitivi solo per l'MP I, e indicano che, in questo caso, 22,1 miliardi tkm di merci sono stati trasferiti dal trasporto su gomma verso altre modalità. Anche se tale risultato equivale ad aver rimosso dalla strada 1 230 000 tragitti in autocarro su una distanza di 1 000 chilometri (la distanza tra Berlino e Parigi) con un carico individuale di 18 tonnellate di merci⁶, esso rappresenta tuttavia solo il 46 % dell'obiettivo stabilito dal programma.
- 16.** Tra il 2007 e il 2010, l'MP II ha conseguito solamente il 23,9 % del trasferimento modale pianificato (cfr. **tabella 1**). Anche se l'MP II è ancora in fase di svolgimento, esso non riuscirà a trasferire completamente una parte sostanziale dei 20,5 miliardi di tkm/anno come da obiettivo, in quanto la risposta agli inviti annuali a presentare proposte di progetti è stata insufficiente. Pertanto, anche qualora tutti i progetti dovessero conseguire pienamente i risultati attesi, i finanziamenti messi a disposizione dal programma non permetteranno di conseguire l'obiettivo quantificato.

⁵ L'articolo 1 del regolamento (CE) n. 1692/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 2006, che istituisce il secondo programma «Marco Polo» relativo alla concessione di contributi finanziari comunitari per migliorare le prestazioni ambientali del sistema di trasporto merci («Marco Polo II») e abroga il regolamento (CE) n. 1382/2003 (GU L 328 del 24.11.2006, pag. 1) afferma che il programma dovrebbe conseguire «il trasferimento (...) di una parte sostanziale del previsto aumento aggregato annuo del traffico merci internazionale su strada, misurato in tonnellate/ chilometro (...). In base al considerando 2 dello stesso regolamento, l'aumento annuo complessivo del trasporto internazionale di merci su strada era stimato a 20,5 miliardi di tonnellate/km. Il considerando 4 dello stesso regolamento indica che il programma dovrebbe contribuire a trasferire «per lo meno l'atteso aumento complessivo del traffico internazionale di merci su strada, ma preferibilmente un volume superiore».

⁶ Fonte: Presentazione EACI alla giornata d'informazione MP, 28 giugno 2012.

**... E VI È STATO UNO SCARSO IMPATTO PER QUEL CHE RIGUARDA
IL TRASFERIMENTO DEL TRAFFICO MERCI SU STRADA VERSO ALTRE
MODALITÀ DI TRASPORTO**

17.

Si prevedeva che il sostegno al programma MP I dovesse contribuire a trasferire per lo meno l'atteso aumento complessivo del traffico di merci su strada già dal 2003. Per l'MP II, la finalità è stata riformulata, indicando quale obiettivo il trasferimento di «una parte sostanziale» del previsto aumento aggregato del traffico merci su strada. In base ai dati forniti dalla Commissione (DG Eurostat), la **figura 3** indica che nel 2003 le strade sopportavano il 46 % del trasporto complessivo di merci nell'UE, mentre il trasporto marittimo, quello ferroviario e per vie d'acqua interne rappresentavano rispettivamente il 38 %, l'11 % e il 3,5 %. Nel 2010 la quota complessiva del trasporto stradale era salita al 50 % del traffico merci totale, mentre la quota del trasporto marittimo era scesa al 33 % e le ferrovie e le vie d'acqua interne restavano rispettivamente attorno all'11 % e al 4 %.

TABELLA 1

**VOLMI IN TERMINI DI OBIETTIVI QUANTIFICATI, DI IMPEGNI E DI RENDICONTAZIONE
PER QUANTO RIGUARDA IL TRASFERIMENTO MODALE DELLE MERCI TRASPORTATE SU
STRADA PREVISTO DAI PROGRAMMI MARCO POLO (IN MILIARDI TKM) (CALCOLI DELLA
CORTE IN BASE ALLA DOCUMENTAZIONE FORNITA DALLA COMMISSIONE E DALL'EACI)¹**

	Obiettivo annuale	Trasferimento pianificato²	Trasferimento indicato nelle relazioni (dall'EACI)	% aggiunta³
MP I				
2003	12,00	12,40	7,25	58,51
2004	12,00	14,38	6,33	43,99
2005	12,00	9,53	4,95	51,94
2006	12,00	11,40	3,55	31,17
Totale MP I	48,00	47,71	22,08	46,28
			media per MP I	46,00
MP II	4			
2007	20,50	27,83	10,02	36,00
2008	20,50	16,33	3,40	20,82
2009	20,50	15,68	2,82	17,98
2010	20,50	14,15	3,40	24,03
2011	20,50	13,70	0,00	0,00
MP II 2007-2011	102,50	87,69	19,64	22,40
			media per MP II 2007-2010 (31.12.2012)	19,16
Totale generale	150,50	135,40	41,72	

¹ Utilizzando gli ultimi dati disponibili al 31.12.2012.

² Quantità da trasferire pianificate in base alle convenzioni di sovvenzione firmate dalla Commissione e, dal marzo 2008, dall'EACI.

³ Quantità indicate nelle relazioni rispetto al trasferimento modale pianificato.

⁴ Per l'MP II l'obiettivo annuale dovrebbe essere una «parte sostanziale» dei 20,5 miliardi tkm.

18.

A seguito della crisi finanziaria ed economica iniziata nel 2007, i volumi di trasporto sono generalmente diminuiti. Alcune modalità di trasporto hanno registrato gravi perdite: il trasporto ferroviario è sceso del 17,9 % e quello per vie d'acqua interne del 10,6 %⁷. A fronte della crisi, gli autotrasportatori hanno ridotto i prezzi per poter continuare ad operare. Ciò ha rappresentato un disincentivo al trasferimento verso modalità non stradali e un incentivo al passaggio da modalità di trasporto non stradali a operazioni di trasporto solo su strada (trasferimento modale inverso) e ha messo in evidenza la vulnerabilità ciclica dell'attuale architettura del programma.

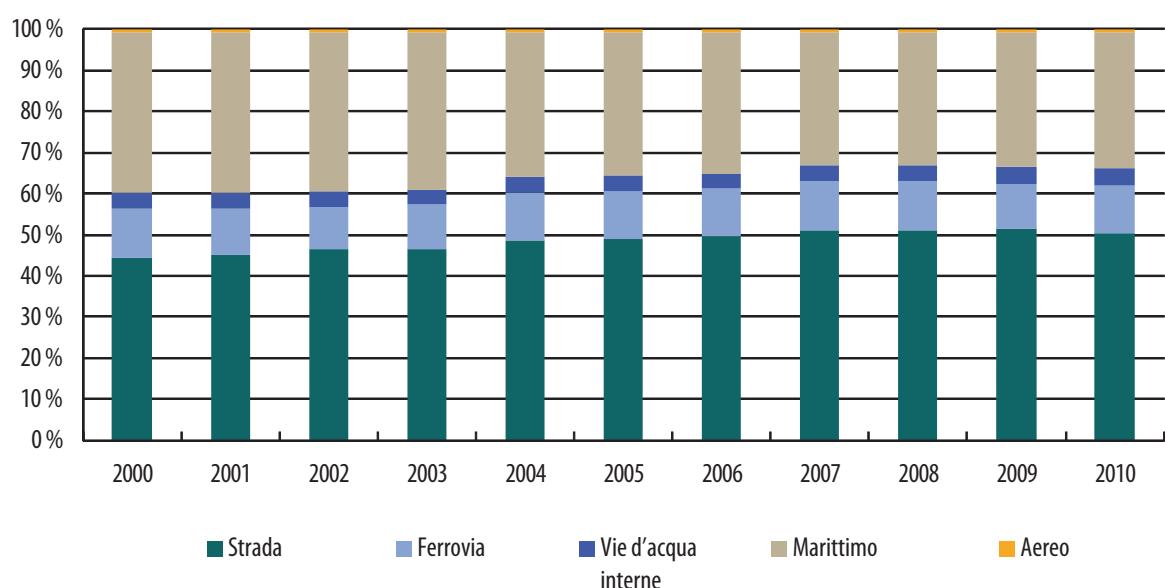
19.

Il trasferimento modale di 22,1 miliardi tkm che viene indicato come ottenuto nell'ambito dell'MP I ha rappresentato solo lo 0,3 % di tutto il traffico merci internazionale su strada nell'ambito dell'UE e circa il 25 % dell'incremento del trasporto merci internazionale su strada dell'UE per lo stesso periodo. La principale ragione di ciò sta nel fatto che la crescita del trasporto internazionale di merci su strada tra il 2003 e il 2006 (113,7 miliardi tkm) è stata molto più elevata di quanto previsto in origine (48 miliardi tkm).

⁷ Fonte: Eurostat, *Statistics in Focus*, 13/2012, 21.2.2012.

FIGURA 3

USO DELLE DIVERSE MODALITÀ DI TRASPORTO PER IL TRAFFICO MERCI INTRA-UE, NAZIONALE E INTERNAZIONALE, NEL CORSO DEGLI ANNI (DATI FORNITI ALLA CORTE DA EUROSTAT)



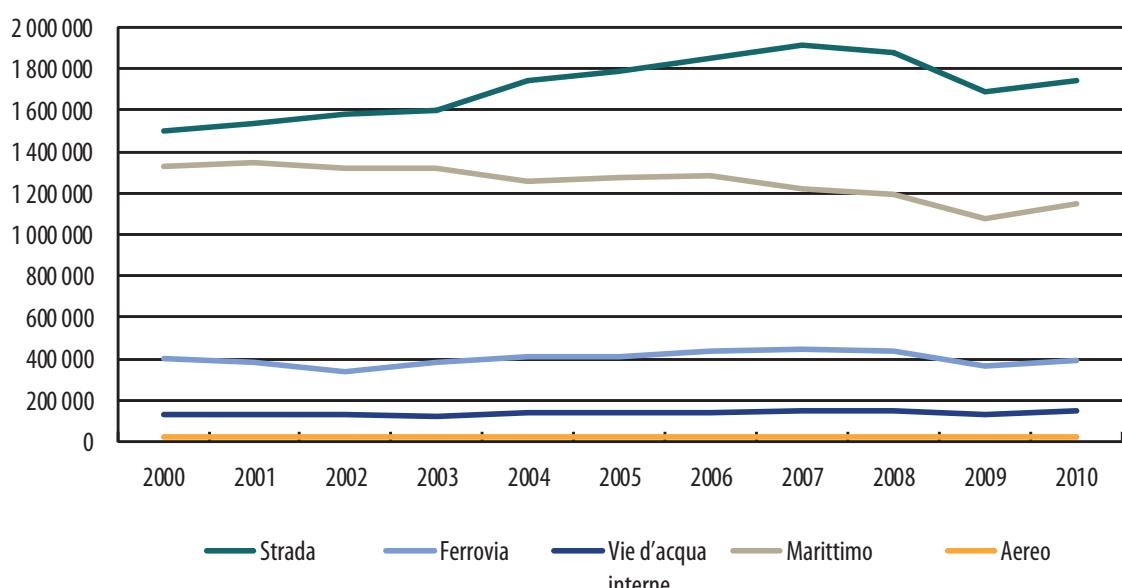
Fonte: Eurostat.

20.

Per quel che riguarda l'MP II, al momento dell'audit erano stati completati solo alcuni progetti ed era troppo presto per effettuare una valutazione definitiva della loro efficacia e dell'impatto potenziale. Tuttavia, dati gli stanziamenti di bilancio disponibili e il limitato ricorso agli stessi, è poco probabile che il programma possa avere un impatto significativo sul trasferimento del traffico dalla strada (cfr. **tabella 2**).

21.

Il trasporto merci su gomma resta la modalità dominante mentre il trasporto ferroviario e quello sulle vie d'acqua interne sono ancora a livelli molto modesti. La **figura 4** indica che, prima del 2007, il volume del trasporto merci su strada è cresciuto di anno in anno, che tra il 2007 e il 2009 i volumi trasportati sono molto diminuiti per tutte le modalità di trasporto a seguito della crisi e che, dal 2009, si è avuto un chiaro incremento dei volumi trasportati essenzialmente per quel che riguarda il trasporto su strada e quello marittimo, mentre la ferrovia e le vie d'acqua interne non sono riuscite a incrementare le rispettive quote.

FIGURA 4**TRAFFICO MERCI NELL'UE PER MODALITÀ DI TRASPORTO, IN MILIONI TKM (DATI DELLA FIGURA 3 PRESENTATI COME QUOTA PERCENTUALE PER MODALITÀ DI TRASPORTO)**

Fonte: Eurostat.

L'IMPATTO REALE NON PUÒ ESSERE VALUTATO

22.

I finanziamenti del programma avrebbero dovuto promuovere gli obiettivi generali di ridurre gli effetti collaterali sull'ambiente del trasporto merci e la congestione stradale, nonché di migliorare la sicurezza stradale. La Corte ha preso nota delle stime della Commissione, secondo cui ogni euro investito nel programma Marco Polo I ha generato benefici per l'ambiente pari a 13,30 euro⁸.

23.

Tuttavia, i dati disponibili sulla congestione stradale e sugli incidenti stradali non consentono di valutare l'impatto effettivo in quanto Eurostat non dispone di una metodologia ufficiale concordata e di dati statistici armonizzati sulla congestione stradale, mentre i dati sugli incidenti stradali sono incompleti. Inoltre, sebbene sia generalmente riconosciuto che le alternative al trasporto solo su strada forniscano solitamente maggiori benefici alla comunità in senso lato, l'effetto leva reale è probabilmente molto inferiore. Ciò è dovuto al fatto che, tra il 2004 e il 2010, i dati del «calcolatore Marco Polo»⁹ utilizzati erano in gran parte obsoleti e pertanto inesatti. A partire dal 2004, il trasporto su strada è gradualmente divenuto meno inquinante a seguito dei progressi compiuti nel campo della ricerca e dell'innovazione¹⁰. La Commissione non ha tenuto conto di ciò negli inviti pubblicati tra il 2005 e il 2010. Solo nell'invito del 2011 sono stati utilizzati nuovi coefficienti e una nuova metodologia per quantificare l'impatto del trasporto merci per ferrovia, vie d'acqua interne e per via marittima a corto raggio. In alcuni casi, questi non sono molto più benefici per l'ambiente rispetto all'opzione solo su strada (cfr. **alle-gato II**). Ad esempio, non vi è più molta differenza tra il trasporto solo su strada e i treni diesel, le piccole chiatte o le navi da carico e passeggeri combinate («Ro/Pax») alimentate con carburanti tradizionali e che navigano ad una velocità compresa tra i 20 e i 23 nodi. Non appena le navi Ro/Pax superano i 23 nodi, sarebbe persino più favorevole per l'ambiente fare ricorso all'autotrasporto.

⁸ Presentazione EACI alla giornata d'informazione MP, 28 giugno 2012.

⁹ Il «calcolatore Marco Polo» è un foglio di calcolo automatico che mette a confronto i costi esterni teorici concernenti i fattori ambientali (come ad esempio l'inquinamento atmosferico, il cambiamento climatico, il rumore) e i fattori socio-economici (come ad esempio gli incidenti, la congestione del traffico e le infrastrutture). Il calcolo è espresso in euro per tkm, tra la soluzione di trasporto «solo su strada» e la soluzione alternativa di trasporto multimodale (ferrovia, vie d'acqua interne e trasporto marittimo a corto raggio) per la quale viene presentata la domanda.

¹⁰ La *Ex-ante evaluation report on MP II* (Relazione di valutazione ex ante del programma Marco Polo II), Ecorys, 15 giugno 2004, pag. 56, afferma che se si confrontano i moderni motori dei camion con i motori marini obsoleti ad alta velocità, il trasporto stradale potrebbe rivelarsi l'opzione più favorevole dal punto di vista della salvaguardia dell'ambiente.

NON SONO STATE PRESENTATE PROPOSTE DI PROGETTI PERTINENTI IN NUMERO SUFFICIENTE...

24.

I progetti finanziati tramite questo programma costituiscono uno dei pochi esempi in cui il finanziamento UE deve essere erogato in base ai risultati. La Corte riconosce che l'EACI ha procedure che consentono di destinare i fondi UE ai progetti che meglio soddisfano i criteri di selezione. Di solito, tuttavia, non viene proposto un numero sufficiente di progetti di alta qualità (solo nel 2004 le risorse disponibili sono state interamente impegnate, cfr. **tabella 2**).

25.

I programmi MP hanno quindi problemi nell'assorbire gli stanziamenti loro assegnati. Del sostegno finanziario di 101,8 milioni di euro disponibile per l'MP I, sono stati erogati solo 41,8 milioni di euro (41 %)¹¹. La dotazione finanziaria del programma MP II è pari a 450 milioni di euro, di cui solo 77,8 milioni di euro (il 25 % della dotazione disponibile) risultavano erogati, principalmente come anticipi, alla fine del 2012. È pertanto probabile che un importo significativo dei finanziamenti resterà inutilizzato e non contribuirà agli obiettivi generali fissati.

¹¹ Compresi pagamenti per 1,4 milioni di euro per due progetti, attuati nell'ambito delle azioni catalizzatrici, che non sostenevano il trasferimento modale: i finanziamenti UE sono stati erogati per la riconversione di un locomotore e per la stesura di relazioni sull'attuazione del progetto.

TABELLA 2

QUADRO RIEPILOGATIVO DEI PROGETTI E DEI FINANZIAMENTI DISPONIBILI, IMPEGNATI ED EROGATI NEL QUADRO DEI PROGRAMMI MARCO POLO, IN MILIONI DI EURO (CALCOLO DELLA CORTE IN BASE ALLA DOCUMENTAZIONE FORNITA DALLA COMMISSIONE E DALL'EACI)¹

	N di progetti	Stanziamenti disponibili	Fondi impegnati	Rapporto fondi impegnati/stanziati in %	Fondi erogati	Rapporto fondi impegnati/stanziati in %
MP I						
2003	13	15,0	13,0	86,7	7,3	48,7
2004	12	20,4	20,4	100,0	12,3	60,3
2005	15	30,7	21,4	69,7	12,8	41,7
2006	15	35,7	18,9	52,9	9,4	26,3
Totale MP I	55	101,8	73,7	77,3	41,8	41,1
MP II						
2007	20	58,0	45,4	78,3	18,7	32,2
2008	28	59,0	34,4	58,3	9,9	16,8
2009	21	66,3	61,9	93,4	23,2	35,0
2010	30	64,0	52,2	81,6	17,1	26,7
2011	18	56,9	33,6	59,1	8,8	15,5
Totale MP II	117	304,2	227,5	74,1	77,7	25,5
Totale generale	172	406,0	301,2		119,5	

¹ Utilizzando gli ultimi dati disponibili al 31.12.2012.

**... IN QUANTO LA SITUAZIONE DI MERCATO E LE CONDIZIONI
DI ACCESSO NON HANNO INCORAGGIATO GLI OPERATORI
AD AVVALERSI DEL PROGRAMMA**

26.

Oltre al cambiamento della situazione di mercato (cfr. paragrafo 18), una ragione significativa dello scarso assorbimento degli stanziamenti risiede nel fatto che ottenere il sostegno dei programmi MP si è dimostrato un processo lungo, rischioso, complicato e costoso:

- a) ai beneficiari controllati sono occorsi in media due anni per avere accesso al programma (dalla data della prima idea del progetto sino alla firma della convenzione di sovvenzione). In quest'arco di tempo, è intercorso mediamente un anno tra la data di chiusura dell'invito e quella della firma delle convenzioni di sovvenzione. I beneficiari hanno unanimemente ritenuto che questa attesa sia troppo lunga in un contesto imprenditoriale volatile. La Corte ha riscontrato che, in diverse occasioni, la clientela era stata frattanto persa. Poiché la Commissione e l'EACI non hanno consentito, per ragioni di equità di trattamento e di equa concorrenza, di modificare i tracciati iniziali, i prodotti trasportati o i punti di partenza e di arrivo, 53 dei 154 progetti selezionati (pari al 34 %) tra il 2003 e il 2010 sono risultati «mai partiti» o «cessati anticipatamente». Essi hanno rappresentato 64,2 milioni di euro in termini di impegni e 3,7 milioni di euro in termini di pagamenti;
- b) gli investimenti per infrastrutture ausiliarie restano a totale rischio del beneficiario: sebbene la normativa ammetta la possibilità di parziale finanziamento di tali infrastrutture, il meccanismo di finanziamento prevede di solito solo un sussidio per volume trasferito in termini di tkm e, in pratica, rende impossibile per il programma il cofinanziamento degli investimenti infrastrutturali;
- c) le condizioni del programma sono considerate dagli operatori troppo complesse per la realtà di tutti i giorni, il che spiega perché molti beneficiari hanno fatto ricorso a consulenti per gli adempimenti amministrativi¹²;
- d) la partecipazione ai programmi MP è anche costosa¹³: in base alle spese di viaggio del personale messo a disposizione dai membri del consorzio, alle spese di consulenza e a quelle in termini di persone/mese per il lavoro svolto dal personale dei beneficiari, il costo medio per la preparazione di una domanda, per i 16 beneficiari controllati, è stato pari a 105 000 euro.

¹² Per quel che riguarda i 16 progetti controllati, 14 beneficiari (pari all'87 %) hanno fatto ricorso a consulenti.

¹³ Il considerando 4 del regolamento (CE) n. 1692/2006 e il considerando 8 del regolamento (CE) n. 923/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009, recante modifiche al regolamento (CE) n. 1692/2006 (GU L 266 del 9.10.2009, pag. 1) auspicavano che molte piccole e medie imprese (PMI) partecipassero al programma. A causa della complessità dei programmi, degli elevati costi e dell'elevata soglia al di sotto della quale non era possibile il cofinanziamento, solo il 24 % dei beneficiari MP erano delle PMI (Fonte: Dati EACI).

**NON VI È CERTEZZA SULLA QUANTITÀ DEL TRAFFICO SU STRADA CHE
È STATA EFFETTIVAMENTE TRASFERITA...**

27. La colonna 4 della **tabella 1** fornisce i dati che sono stati dichiarati in merito ai volumi di traffico merci su strada trasferito verso altre modalità di trasporto. Non è stato possibile, mediante l'audit, ottenere una ragionevole certezza della loro affidabilità. In primo luogo, laddove i servizi esistenti sono stati potenziati, i volumi di traffico dichiarati come trasportati sulla stessa tratta prima dell'avvio del progetto sono stati accettati senza alcuna verifica da parte dell'EACI (quando il progetto è completato, queste quantità sono detratte per poter calcolare l'incremento del trasferimento modale). In secondo luogo, i primi audit finanziari ex post sui volumi dichiarati del trasferimento modale, che l'EACI ha completato solo nel 2011, hanno evidenziato errori¹⁴ e un caso in cui la dichiarazione era basata sul peso lordo anziché su quello netto.

28. L'audit svolto dalla Corte su 16 progetti ha evidenziato che solo un progetto forniva dati esatti per quel che riguarda i quantitativi pesati all'arrivo presso i terminali. In sei casi, lo strumento usato per registrare il peso netto non era disponibile per la verifica in loco, e per i restanti nove progetti tale strumento ha dimostrato una limitata affidabilità della pista di audit e un maggior rischio di pagamenti in eccesso. Ad esempio, un progetto non forniva alcuna indicazione del peso nel documento di trasporto (CMR)¹⁵, mentre nel caso di un altro progetto le verifiche volte a confrontare il peso registrato nel sistema con i pesi dichiarati nei rispettivi CMR non corrispondevano e il beneficiario non era sicuro se avesse dichiarato all'EACI il peso lordo o quello netto.

**... E LA SOSTENIBILITÀ DI UNA METÀ DEI PROGETTI CONTROLLATI
È LIMITATA...**

29. Il finanziamento di operazioni una tantum che non sono sostenibili sarebbe di scarsa utilità, e pertanto si prevede che i progetti finanziati diventino redditizi nel corso del loro ciclo di vita, ossia entro tre anni al massimo, e continuino ad operare in seguito. Sebbene i regolamenti indichino specificamente la sostenibilità come una condizione per l'erogazione dei contributi¹⁶, tale elemento non è stato ripreso nelle convenzioni di sovvenzione e non è stato verificato una volta completato il progetto.

¹⁴ In una relazione, l'EACI ha identificato ex ante un errore del 20 %.

¹⁵ La lettera di carico CMR è un documento usato nel trasporto internazionale di merci su strada, basato sulla convenzione delle Nazioni Unite relativa al contratto di trasporto internazionale di merci su strada stipulata a Ginevra il 19 maggio 1956.

¹⁶ Articolo 5, paragrafo 1, lettera a), del regolamento (CE) n. 1382/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativo alla concessione di contributi finanziari comunitari destinati a migliorare le prestazioni ambientali del sistema di trasporto merci («programma Marco Polo») (GU L 196 del 2.8.2003, pag. 1) e allegato I del regolamento (CE) n. 1692/2006.

- 30.** Inoltre, il difficile contesto operativo, in particolare per quel che riguarda le ferrovie, ha contribuito a limitare la sostenibilità. I beneficiari che hanno realizzato servizi ferroviari hanno dovuto affrontare elevati rischi operativi e, una volta operativi, hanno registrato difficoltà con le compagnie ferroviarie nazionali a causa di lavori di manutenzione imprevisti, di scioperi ferroviari e portuali e della mancanza di interoperabilità. Nel caso di uno dei progetti controllati, ciò ha provocato l'annullamento del 20 % delle partenze pianificate per l'intera durata del progetto; in un altro caso, nel corso del terzo anno di attività, si sono verificati 44 incidenti che hanno causato ritardi nelle consegne e interruzioni del servizio di durata superiore a una settimana; nel caso di un terzo progetto, il beneficiario era costretto a effettuare quattro cambi di locomotore lungo la tratta ferroviaria che collega il suo impianto di produzione in Romania con il centro di distribuzione nel nord Italia.
- 31.** Molti beneficiari del programma hanno pertanto deciso di concludere i progetti molto prima del termine contrattuale, e molti di coloro che hanno completato un progetto hanno cessato il servizio o ne hanno notevolmente modificato la portata dopo che era finito il finanziamento del progetto stesso. Per 6 dei 16 progetti controllati dalla Corte, il servizio sovvenzionato non era più operativo al momento dell'audit (a causa di volumi di traffico insufficienti o in quanto uno dei partner si era ritirato o era fallito), mentre altri due continuavano ma su scala ridotta.

... E I PROGETTI SAREBBERO STATI AVVIATI ANCHE SENZA IL FINANZIAMENTO UE

- 32.** Gli elementi probatori ottenuti dai progetti Marco Polo controllati dalla Corte hanno dimostrato che il finanziamento UE ha permesso di anticiparne l'inizio, di accrescerne la portata del servizio o di rendere più rapidamente redditizi i relativi investimenti.
- 33.** L'audit ha tuttavia rilevato seri indizi di effetto inerziale, come ad esempio i seguenti:
- 13 dei 16 beneficiari controllati hanno confermato che avrebbero avviato ed effettuato il servizio di trasporto anche in assenza di sussidi;
 - il valutatore Ecorys ha indicato che la maggioranza dei progetti sarebbe stata avviata anche senza sussidi¹⁷;
 - la Commissione, quale gestore del programma, ha indicato nella sua più recente relazione al Parlamento europeo e al Consiglio¹⁸ che «Il 42 % dei beneficiari ha affermato che i loro progetti sarebbero comunque andati in porto senza i fondi del programma Marco Polo».

¹⁷ *Evaluation of the Marco Polo I programme* (Valutazione del programma Marco Polo I), Ecorys, 7 novembre 2007, paragrafo 3.6.

¹⁸ COM(2012) 675 def. del 21 novembre 2012, pag. 6.

- 34.** Ciò si spiega col fatto che i) il trasporto di merci pesanti su lunghe distanze tende comunque a privilegiare il mare, la ferrovia o le vie d'acqua interne per ragioni di costo, in particolare se le spedizioni possono essere pianificate in anticipo, e ii) i finanziamenti MP coprono una quota talmente piccola del costo complessivo del progetto che non possono essere considerati come un reale incentivo (per i 16 progetti controllati dalla Corte, il sussidio rappresentava soltanto il 2,8 % dell'importo investito dai beneficiari).

¹⁹ *Ex-ante evaluation report on MP II* (Relazione di valutazione ex ante del programma Marco Polo II), Ecorys, 15 giugno 2004, capitolo 6.3.

LA GESTIONE QUOTIDIANA DEL PROGRAMMA È GRADUALMENTE MIGLIORATA...

- 35.** Conformemente alla normale pratica della Commissione, l'attività dell'EACI è regolata da un programma di lavoro annuale (PLA) approvato dalla Commissione. La Commissione controlla la gestione quotidiana dei programmi MP attraverso le relazioni trimestrali dell'EACI, le riunioni di coordinamento trimestrali e semestrali e le riunioni trimestrali del comitato direttivo. Un funzionario a tempo pieno, all'uopo designato dalla Commissione, tiene contatti regolari con la direzione e il personale dell'EACI, partecipa alle riunioni di lavoro e, occasionalmente, alle visite in loco. L'EACI pubblica relazioni annuali di attività (RAA) che mettono a confronto gli effettivi risultati con quanto indicato nel PLA.
- 36.** La Corte ha rilevato che l'EACI ha migliorato nel corso del tempo la propria gestione dei progetti MP, ricorrendo tra l'altro alle seguenti misure: i) un rafforzamento della procedura di selezione dei progetti per garantire che vengano selezionati solo quelli di qualità elevata, ii) l'organizzazione di un servizio di assistenza e di caselle di posta elettronica funzionali per i potenziali richiedenti, ritenuta cosa utile ed efficace dai beneficiari controllati, iii) il fornire un contributo alla base di conoscenze della Commissione mediante relazioni analitiche, iv) un regolare monitoraggio dei progetti finanziati e v) una riduzione dei ritardi nei pagamenti.

... MA L'ANALISI DELLE ESIGENZE DEL MERCATO È STATA INSUFFICIENTE...

- 37.** I programmi MP sono stati concepiti per fornire finanziamenti UE che compensassero almeno in parte i considerevoli costi sostenuti per creare nuovi servizi di trasporto o per sviluppare quelli già esistenti, nell'aspettativa che una crescente offerta di tali servizi creasse una domanda di mercato (processo *top-down* di incentivazione dell'offerta)¹⁹.

38. La struttura di entrambi i programmi MP è stata basata su una proposta della Commissione²⁰ utilizzando il risultato di una consultazione delle parti interessate organizzata prima dell'avvio di entrambi i programmi²¹.

39. Tuttavia, la Corte non ritiene che questo sia sufficiente in quanto gli operatori passeranno dal trasporto solo su strada ad altre modalità di trasporto, in condizioni di mercato normali, solo se le circostanze (di norma, i costi, i tempi, l'affidabilità, i volumi da spedire e la prossimità dei terminal) richiedono un tale cambiamento. Per concepire un programma di sostegno ai servizi di trasporto destinato ad avere successo, avrebbe dovuto pertanto esservi in primo luogo un'analisi delle ragioni per cui, in condizioni di mercato normali, non venivano creati o sviluppati servizi di trasporto multimodali, e delle modalità per superare i potenziali ostacoli e barriere che si frappongono alla creazione o allo sviluppo di tali servizi.

40. Dal 2007, il potenziale di efficacia dei programmi MP si è ulteriormente ridotto a causa di fattori esterni: la crisi economica e finanziaria ha ridotto i volumi complessivamente trasportati (cfr. paragrafo 18) e le decisioni prese dalle aziende ferroviarie nazionali di bloccare i trasporti a carro unico per ragioni di costi interni hanno prodotto l'effetto immediato di obbligare le aziende di minori dimensioni a riconvertire le consegne multimodali in servizi di trasporto solo su strada. Inoltre, a causa di una normativa recentemente adottata, è lecito aspettarsi un trasferimento modale inverso (dalle navi al trasporto su gomma)²².

... E LE MISURE CORRETTIVE AVREBBERO POTUTO ESSERE ADOTTATE PRIMA

41. Una relazione di valutazione del 2007²³ aveva evidenziato una serie di problemi relativi al primo programma Marco Polo, quali ad esempio soglie inadeguate, mancanza di flessibilità delle norme in materia di tkm, norme poco chiare e complesse per la presentazione, selezione e aggiudicazione dei progetti. Tuttavia, la Commissione, attraverso il proprio monitoraggio dei progetti e del programma, era già da prima consapevole dei ritardi nell'attuazione dei progetti e delle difficoltà nel conseguire gli obiettivi (dal marzo 2006).

²⁰ COM(2002) 54 def. del 4 febbraio 2002.

²¹ Cfr. ad esempio *Ex-ante evaluation report on MP II* (Relazione di valutazione ex ante del programma Marco Polo II), Ecorys, 15 giugno 2004, capitoli 2 e 7.

²² I costi del carburante per il trasporto marittimo aumenteranno in maniera significativa dal 2015 a seguito delle nuove norme in materia di tenore di zolfo e dei nuovi limiti al tenore di zolfo adottati nel settembre 2012. Ciò riporterà al trasporto su strada una parte dell'attuale traffico merci che si svolge per via marittima. *Fonte:* Agenzia europea per la sicurezza marittima (EMSA), *Technical report* del 13.12.2010 e documento della Commissione COM(2011) 439 def. del 15 luglio 2011.

²³ *Evaluation of the Marco Polo I programme* (Valutazione del programma Marco Polo I), Ecorys, 7 novembre 2007.

42.

La valutazione d'impatto (VI)²⁴ del 2008 ha indicato una serie di possibili opzioni per migliorare i programmi, tra cui una completa revisione della base giuridica, l'arresto del programma o l'introduzione di modifiche nell'MP II. La proposta della Commissione si è limitata ad alcuni emendamenti di bilancio e tecnici all'MP II²⁵ (quali ad esempio il raddoppio dell'importo dei sussidi, il considerare i container vuoti e il peso dei veicoli come quantità di trasporto ammissibili, un abbassamento delle soglie e una maggiore flessibilità) nel tentativo di rendere il programma più attrattivo. Queste misure non hanno tuttavia posto rimedio alle notevoli debolezze del programma evidenziate in precedenza.

43.

La Commissione non ha nemmeno effettuato una valutazione approfondita dei programmi nazionali adottati dagli Stati membri a sostegno della multimodalità al fine di trarne lezioni per una possibile ridefinizione dei programmi MP. La Corte ritiene che si possono trarre insegnamenti dai programmi nazionali che operano sul lato della domanda, con limitati oneri amministrativi, e che versano importi forfettari direttamente agli autotrasportatori che decidono di trasferire al trasporto marittimo o ferroviario le merci che viaggiano sui loro automezzi o container (ad esempio, i programmi «Ecobonus» e «Ferrobonus» in Italia)²⁶. In un paese (Austria), i programmi nazionali contribuiscono anche agli investimenti infrastrutturali e tale contributo è calcolato in funzione del trasferimento modale atteso rispetto ai volumi di traffico effettivamente trasferiti.

²⁴ SEC(2008) 3022 del 10 dicembre 2008, Opzione C.

²⁵ Regolamento (CE) n. 923/2009.

²⁶ L'amministrazione italiana ha gestito entrambi i programmi con una dotazione di 235 milioni di euro (di cui, 193,5 milioni di euro sono stati erogati, con un tasso di assorbimento pari all'82,3 %), con 15 dipendenti (in equivalenti a tempo pieno) e con una spesa non superiore a 970 000 euro l'anno, il che si traduce in costi amministrativi pari all'1,2 % della dotazione totale del programma.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

44.

I programmi Marco Polo rientrano nell'obiettivo della politica dei trasporti che mira a sviluppare alternative al trasporto solo su strada delle merci all'interno dell'UE. La Corte ha rilevato che i programmi sono inefficaci nella misura in cui i) gli obiettivi quantificati fissati sono stati conseguiti solo in misura molto limitata, ii) i programmi hanno avuto scarso impatto nel trasferire il traffico merci su strada verso altre modalità di trasporto, e iii) non vi sono dati per valutare i benefici attesi dalla riduzione dell'impatto ambientale del trasporto merci, dalla riduzione della congestione del traffico e dal miglioramento della sicurezza stradale.

45.

Il meccanismo utilizzato per i pagamenti del programma ha subordinato l'erogazione dei finanziamenti UE ai risultati, e i progetti hanno solitamente fornito maggiori benefici alla comunità in senso lato. Non è tuttavia stato presentato un numero sufficiente di proposte di progetti pertinenti a causa della situazione di mercato e delle condizioni dissuasive per il contesto imprenditoriale (in particolare, la lunghezza delle procedure, i rischi, la complessità e i costi amministrativi). Inoltre: i) non vi è certezza sulla quantità del traffico su strada che è stata effettivamente trasferita, ii) in molti casi, la portata dei servizi (progetti) finanziati è stata ridotta in maniera significativa o i servizi sono stati abbandonati, e iii) risulta provato che molti progetti sarebbero stati avviati anche senza i finanziamenti da parte dell'UE.

46.

La gestione quotidiana dei programmi è migliorata nel corso del tempo. Tra le altre cose, un'adeguata metodologia di selezione dei progetti assicura che vengano selezionati solo quelli di elevata qualità. La Commissione non ha tuttavia svolto un'adeguata indagine di mercato per valutare la possibilità di successo, non ha preso in considerazione i nuovi sviluppi e non ha adottato per tempo misure correttive per porre rimedio alla mancanza di efficacia del programma.

RACCOMANDAZIONI

Il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione dovrebbero:

- considerare l'eventualità di cessare il finanziamento UE ai servizi di trasporto merci che seguono lo stesso schema dei programmi Marco Polo (processo *top-down* di incentivazione dell'offerta) che ha causato in particolare le debolezze identificate nella presente relazione (scarso assorbimento da parte dei mercati, mancanza di elementi probatori per quel che riguarda il conseguimento degli obiettivi, oneri amministrativi eccessivi, sostenibilità limitata ed effetto inerziale);
- subordinare l'eventuale prosecuzione del finanziamento di tali progetti a una valutazione d'impatto ex ante che mostri se, e in che misura, essi producono un valore aggiunto UE. Ciò richiederebbe una dettagliata analisi di mercato sulla domanda potenziale da parte degli operatori e di tener conto delle pratiche migliori concernenti regimi di sostegno analoghi a livello nazionale. Solo nel caso in cui vi sia una valutazione positiva in merito alla ragionevolezza di un'iniziativa UE in tale settore, la Commissione dovrebbe in particolare:

- i) definire obiettivi quantificati realistici per i volumi di traffico da trasferire dalla strada; esaminare regolarmente le realizzazioni e i risultati del programma e adottare misure tempestive per porre rimedio alle carenze rispetto agli obiettivi definiti;
- ii) subordinare il finanziamento da parte dell'UE ai risultati (ad esempio, pagamenti pro rata per i volumi registrati che sono stati trasferiti dalla strada);
- iii) valutare le esigenze, i limiti e le condizioni per il sostegno alle infrastrutture e attrezzature al fine di condividere una parte del rischio con gli operatori che costruiscono infrastrutture volte a sviluppare il trasporto multimodale;
- iv) adottare misure per far fronte in maniera efficace alle barriere tecniche, operative e infrastrutturali che possono nuocere all'efficacia dei progetti, per quanto riguarda ad esempio il traffico ferroviario transfrontaliero;
- v) garantire la disponibilità di dati adeguati a riprova della performance raggiunta dalle azioni finanziarie;
- vi) ridurre preferibilmente a sei mesi il tempo necessario per la selezione dei progetti e l'aggiudicazione;
- vii) stabilire come condizione necessaria che i progetti siano sostenibili per almeno tre anni dalla data del loro completamento;
- viii) combattere il fenomeno dell'effetto inerziale, affrontandolo al momento della valutazione dei progetti.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione II, presieduta da Harald NOACK, Membro della Corte dei conti, a Lussemburgo, nella riunione del 24 aprile 2013.

Per la Corte dei conti

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

ALLEGATO I

DATI RELATIVI AI PROGETTI FACENTI PARTE DEL CAMPIONE

Progetti controllati	Invito	Paese	Breve descrizione del contenuto del progetto
MP I			
AIN	2003	Belgio	Migliorare il trasporto intermodale chiatte-ferrovia da e per il porto di Anversa: aumentare la frequenza dei servizi esistenti o avviare nuovi servizi in previsione di problemi di congestione del traffico stradale derivanti dai lavori programmati sul ring di Anversa.
DUE LOKO-MOTION	2003	Germania	Fornitura di servizi di trazione ferroviaria e interoperativi ferro-gomma con nuovi locomotori multi-corrente per un servizio intermodale (treni blocco) tra Monaco di Baviera (Riem, Germania) e l'interporto di Cervignano del Friuli (Italia).
BRIDGE OVER EUROPE	2004	Paesi Bassi	Connessione multimodale (marittima a breve distanza/treno/strada) con la penisola iberica, focalizzata sui container da 45 piedi, che offre un'alternativa redditizia ed economica al trasporto stradale Sud-Nord-Sud con auto rimorchi.
BASS	2005	Germania	Accrescere la quota percentuale del trasporto marittimo del traffico merci complessivo tra Europa occidentale e centrale da un lato e gli Stati baltici e la Comunità degli Stati indipendenti (CSI) dall'altra.
NEPOL EXPRESS	2005	Germania	Connessione ferroviaria regolare tra Rotterdam (Paesi Bassi) e Poznań-Franowo (Polonia).
LUNA	2006	Italia	Servizio combinato di navetta ferroviaria che collega Italia, Germania e il mercato scandinavo passando per la Svizzera.
RAIL	2006	Belgio	Progetto concernente due reti ferroviarie: da/per Golbey (FR) e da/per il nord della Spagna (Tarragona/Barcellona) via il terminale ferro/gomma di Le Boulou (FR), connesse tramite uno snodo ferroviario.
LORRY RAIL	2006	Lussemburgo	Servizio intermodale ferroviario Nord-Sud per il trasporto di autorimorchi non accompagnati tra i terminali ferroviari di Bettembourg (Lussemburgo) e Le Boulou (Perpignan, Francia) usando una tecnologia speciale.

ALLEGATO I

Progetti controllati	Invito	Paese	Breve descrizione del contenuto del progetto
MP II			
GULF-STREAM	2007	Francia	Fornire un collegamento marittimo diretto tra Poole (costa meridionale del Regno Unito) e Santander (Spagna settentrionale) ad uso dei camion cui è fatto divioto di circolare in Francia durante il fine settimana.
ITABEL EXPRESS	2007	Italia	Connessione regolare mediante treno blocco tra Pescara (Italia centro/meridionale) e Mechelen (Belgio) per gli elettrodomestici.
SIRIUS 1	2007	Francia	Trasporto ferroviario di acqua minerale tra il sito di produzione in Francia e il mercato tedesco.
VIKING RAIL	2007	Germania	Navetta ferroviaria tra Germania e Svezia per collegare i fornitori di componenti auto localizzati in Germania con il sito manifatturiero di Göteborg.
EURO-REEFER	2008	Paesi Bassi	Servizio ferroviario con container refrigerati per il trasporto di prodotti lattiero-caseari e altre derrate deperibili con partenze giornaliere da Genk (Belgio) a Busto Arsizio (Italia); da Zabrze (Polonia) a Salisburgo (Austria) e Piacenza e Padova (Italia); da Busto Arsizio (Italia), Śląsków (Polonia) e Budapest (Ungheria) a Zeebrugge (Belgio); da Monaco (Germania) a Duisburg (Germania); e da Herne (Germania) a Norrköping (Svezia).
KTS	2008	Italia	Treno blocco per collegare vari impianti manifatturieri in Germania, Slovacchia e Romania al centro di distribuzione di San Vito al Tagliamento (Italia).
OFE	2008	Belgio	Corridoio ferroviario regolare per container da Zeebrugge e Anversa (Belgio) a Ottmarsheim (Francia).
SCADAE	2008	Italia	Creazione di un servizio diretto dai porti adriatici di Capodistria (Slovenia), Venezia, Ravenna e Ancona (Italia) a Salonicco (Grecia), Istanbul e Smirne (Turchia).

ALLEGATO II

UN CONFRONTO DEI COEFFICIENTI DEL CALCOLATORE MARCO POLO NEL CORSO DEGLI ANNI¹

Modalità di trasporto	Sottotipi	Invito 2003 ²	Invito 2004 ³	Invito 2011 solo per trasferimento tra modi ⁴			
Strada		0,024	0,035	0,018			
Ferrovia	Diesel	0,012	0,015	0,015			
	Elettricità			0,004			
Vie d'acqua interne	1000-1500 T	0,005	0,010	0,014			
	1500-3000 T (compresi misto/sconosciuto)			0,013			
	> 3000 T			0,010			
				Combustibile convenzionale ⁵	GNL	Tecnologia desolforazione «seawater scrubbing»	Tecnologia desolforazione «freshwater scrubbing»
Trasporto marittimo a corto raggio	Generale/alla rinfusa	0,004	0,009	0,007	0,000	0,004	0,004
	Nave porta container			0,005	0,000	0,003	0,003
	Ro/Pax (< 17 kn)			0,005	0,000	0,003	0,003
	Ro/Pax (17-20 kn)			0,009	0,000	0,005	0,005
	Ro/Pax (20-23 kn)			0,013	0,001	0,008	0,008
	Ro/Pax (> 23 kn)			0,020	0,001	0,011	0,011

¹ Fonte: CE/EACI, dati elaborati dalla Corte.

² Fonte: Invito a presentare proposte 2003 (GU C 245 dell'11.10.2003, pag. 52).

³ Fonte: Invito a presentare proposte 2004 (GU C 255 del 15.10.2004, pag. 8).

⁴ Cfr. invito a presentare proposte 2011 (GU C 309 del 21.10.2011, pag. 12).

⁵ Il coefficiente è ulteriormente ridotto nel caso in cui si utilizzi combustibile a basso tenore di zolfo.

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

SINTESI

III.

I programmi Marco Polo hanno contribuito a realizzare un importante trasferimento modale. Essi forniscono incentivi limitati per il passaggio da soluzioni di trasporto su strada a sistemi intermodali più complessi e difficili da attuare. Il programma Marco Polo I (MP I), già concluso, ha raggiunto almeno 22 miliardi tkm, utilizzando il 41 % del bilancio, mentre i risultati finali del programma Marco Polo II (MP II) non sono ancora disponibili perché è ancora in corso.

Il principale obiettivo quantificabile del programma MP I è stato quello di «trasferire l'aumento aggregato annuo previsto verso il traffico merci internazionale su strada». Si prevede che il MP II trasferisca «una parte sostanziale» di tale aumento.

Considerato il bilancio complessivo stanziato per il programma Marco Polo dall'autorità legislativa nonché le dimensioni del programma rispetto al settore dei trasporti dell'Unione europea (MP I ha rappresentato circa lo 0,01 % e MP II circa lo 0,05 % del bilancio dell'UE), la Commissione non si aspettava un cambiamento significativo dell'equilibrio esiste tra le modalità a livello di UE.

Il programma Marco Polo consente di quantificare i risultati, espressi in termini di trasferimento modale. Tramite il calcolatore MP (cfr. nota 9 delle osservazioni della Corte) è possibile valutare i benefici per l'ambiente e il risparmio sui costi esterni ottenuti grazie al programma. Si tratta di una caratteristica eccezionale dei programmi Marco Polo.

IV.

Il meccanismo alla base dei programmi è eccezionale, in quanto l'erogazione dei finanziamenti è subordinata ai risultati. Questo collega strettamente gli stanziamenti finanziari agli obiettivi generali del programma, compresa una quantificazione dei trasferimenti modali realizzati.

Lo scopo del programma è trovare un equilibrio tra le condizioni del regolamento finanziario e le norme di finanziamento decise dal Parlamento europeo e dal Consiglio nei regolamenti che istituiscono i programmi Marco Polo e le esigenze delle imprese. Le condizioni di partecipazione sono state concepite in modo da riflettere un'impostazione basata sui risultati del programma e garantire adeguati livelli di controllo amministrativo. Tali condizioni sono state riviste e modificate nel corso del ciclo di vita del programma Marco Polo onde facilitarne l'accesso.

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

I progetti Marco Polo si sono rivelati particolarmente sensibili alla crisi economica, una delle ragioni per cui il programma ha sostenuto un numero di progetti inferiore al previsto.

Dal 2010 l'EACI ha introdotto i certificati di audit complementari, che hanno conferito ulteriore certezza al trasporto merci mediante i progetti Marco Polo. Si tratta di una delle misure correttive introdotte durante il ciclo di vita del programma.

La Commissione reputa soddisfacente la sostenibilità dei servizi di trasporto finanziati. Le valutazioni esterne svolte sui programmi Marco Polo (Ecorys nel 2007 ed Europe Economics nel 2011) dimostrano che, in generale, gran parte dei servizi (il 72 % secondo Europe Economics) prosegue in qualche forma anche al termine degli accordi di sovvenzione (adattandosi alle mutevoli condizioni di mercato).

I beneficiari hanno confermato che le sovvenzioni del programma MP hanno permesso ai loro progetti di iniziare prima e di aumentare la propria portata.

V.

La Commissione fa osservare che:

- 1) Per il programma Marco Polo I, nel quadro del processo di consultazione pubblica è stata svolta un'analisi di mercato di riferimento mentre per il programma Marco Polo II, nel 2004 è stata svolta una valutazione ex ante.
- 2) Sulla base del feedback politico, i programmi sono stati oggetto di importanti e tempestive correzioni e modifiche nel corso di tutto il loro ciclo di vita¹.
- 3) Le azioni correttive sono state introdotte tempestivamente e in conformità con le prassi standard e le procedure esistenti.

¹ I regolamenti n. 1382/2003, n. 1692/2006, n. 923/2009 e varie modifiche introdotte ad hoc nell'ambito del mandato stabilito dai summenzionati regolamenti.

VI.

La Commissione prende atto della raccomandazione.

In merito alle «carenze» individuate nella presente relazione, la Commissione ricorda la sua posizione come indicato nelle risposte ai paragrafi 15, 16, 26, 27, 31 e 33.

La Commissione è consapevole del fatto che il programma Marco Polo ha mostrato diverse lacune. Tuttavia, ritiene ugualmente che i programmi MP siano riusciti ad aiutare l'industria europea dei trasporti a testare soluzioni innovative e trasferire una quantità non trascurabile di traffico merci verso modalità di trasporto diverse dalle strade congestionate dell'UE, utilizzando una piccola percentuale (dallo 0,01 % allo 0,05 %) del bilancio dell'UE.

Per il futuro, la Commissione ritiene opportuno garantire il sostegno dell'Unione a servizi di trasporto merci innovativi in grado di realizzare gli obiettivi della politica dei trasporti dell'UE (servizi intermodali integrati, riduzione della congestione, riduzione dell'impatto ambientale, soluzioni innovative, nuovi mercati e tecnologie) e garantire gli interessi dei cittadini dell'Unione che ne beneficiano.

Per il periodo di programmazione 2014-2020 non è stato proposto alcun regolamento di finanziamento specifico per il programma Marco Polo III, ma già nel 2011 è stato incluso nelle proposte della Commissione per i nuovi orientamenti della rete transeuropea di trasporto (TEN-T) e nel meccanismo per collegare l'Europa (CEF) un quadro generale per il sostegno dei servizi di trasporto merci.

Ogni sviluppo futuro di azioni dettagliate nel settore dei servizi di trasporto merci nell'ambito del quadro generale stabilito dagli orientamenti TEN-T si baserà su una specifica valutazione ex ante, compresa un'analisi di mercato pertinente e tenendo conto dell'esperienza e delle migliori prassi dei regimi di sostegno nazionale. In tale contesto si terrà conto della raccomandazione della Corte.

Spetta tuttavia alle autorità legislative stabilire il futuro quadro di questo regime nel contesto di QFP, del CEF e di TEN-T.

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

OSSERVAZIONI

14.

In merito alle «prestazioni nettamente insoddisfacenti», la Commissione ritiene che occorrerà esaminare l'esito dei programmi anche alla luce dei cambiamenti nelle situazioni di mercato e delle sfide poste dalla crisi economica. Secondo i dati presentati nella tabella 1, nel programma Marco Polo I (ossia prima della crisi economica) l'insieme degli obiettivi corrispondeva alla stima della diffusione sul mercato (trasferimento pianificato) da parte dell'industria. Inoltre, per il programma Marco Polo II, il totale del trasferimento pianificato corrisponde anche alla parte sostanziale dell'aumento previsto pari a 20,5 miliardi tkm. In base alla tabella 1, si osserva altresì che nel primo anno del programma Marco Polo II il totale del trasferimento pianificato risulta superiore a 20,5 miliardi tkm.

15.

La Commissione ritiene che il trasferimento di 22,1 miliardi tkm di merci dalle strade europee rappresenti un importante risultato del programma MP I, in particolare considerato che la spesa è pari al 41 % della quota del bilancio.

Dal momento che gran parte dei progetti prosegue dopo la fine del periodo di finanziamento, essi possono generare ulteriori trasferimenti modali/riduzione del traffico (cfr. risposta al paragrafo 31).

Il programma ha presentato anche vantaggi complementari. Sulla base del calcolatore Marco Polo (cfr. nota 9 delle osservazioni della Corte), il trasferimento modale di 22,1 miliardi tkm ha determinato benefici per l'ambiente e un risparmio sui costi esterni pari a 434 milioni di euro. Confrontando questi dati con il bilancio assegnato ai progetti volti a realizzare un trasferimento modale (32,6 milioni di euro), la Commissione ritiene che ogni euro investito abbia generato benefici per l'ambiente fino a 13,3 euro.

16.

In merito alla «risposta insufficiente» agli inviti annuali a presentare proposte di progetti, la Commissione sottolinea gli effetti negativi sulle attività commerciali della crisi economica iniziata nel 2008. Le soluzioni di trasporto intermodale sono inoltre più complesse rispetto ai sistemi di trasporto merci unicamente su strada. Il lancio di un progetto complesso in una situazione economica drammaticamente peggiorata comporta rischi aggiuntivi. Questo ha portato a una diffusione del programma inferiore rispetto a quanto previsto in origine, prima dell'inizio della crisi. Allo stesso tempo, l'importanza di sostenere il trasporto merci intermodale non è diminuita e gli obiettivi politici del programma Marco Polo rimangono tuttora validi.

Risposta congiunta ai paragrafi 19 e 20

La Commissione non si aspettava un cambiamento dell'equilibrio tra le modalità a livello di UE date le modeste dimensioni del programma MP:

- MP I: 102 milioni di euro, pari a circa lo 0,01 % del bilancio dell'UE per le prospettive finanziarie 2000-2006;
- MP II: 450 milioni di euro, pari a circa lo 0,05 % del bilancio dell'UE per le prospettive finanziarie 2007-2013.

Il campo di applicazione adottato dai co-legislatori ha solamente consentito, rispettivamente, al programma MP I di trasferire «il previsto aumento aggregato annuo del traffico merci internazionale su strada» (in realtà molto superiore ai dati previsti), e al programma MP II di trasferire «una parte sostanziale del previsto aumento aggregato annuo del traffico merci internazionale su strada».

La Commissione reputa pertanto significativi i risultati relativi agli obiettivi specifici del programma.

23.

L'ESTAT non raccoglie dati sulla congestione stradale e questa attività non è inclusa nel programma di lavoro statistico annuale. In merito ai dati sugli incidenti stradali, nel 1993 il Consiglio ha deciso di creare una banca di dati comunitaria sugli incidenti stradali (CARE)². La tabella annuale sugli incidenti dell'ESTAT è realisticamente quanto più completa possibile.

In merito ai dati forniti dal calcolatore Marco Polo, la Commissione ritiene che esso sia valido quanto le metodologie applicate e i dati disponibili ed è stato aggiornato non appena l'impostazione metodologica relativa alla valutazione dei costi esterni è stata concordata a livello di Commissione³.

² Decisione n. 93/704/CE del Consiglio (GU L 329 del 30.12.1993, pag. 63).

³ Manuale 2008 sulla stima dei costi esterni nel settore dei trasporti e comunicazione sul pacchetto di proposte volto a «rendere i trasporti più ecologici».

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

Per quanto riguarda il reale effetto leva del programma, la Commissione stima che sia pari a 13 euro di benefici per l'ambiente per ogni euro investito. Va inoltre osservato che:

- mentre il trasporto su strada è divenuto progressivamente più ecologico, anche altre modalità hanno registrato progressi dal punto di vista tecnologico. Pertanto, la differenza tra vecchi e nuovi coefficienti non deriva solo dal miglioramento dei trasporti su strada, ma anche da una revisione della metodologia adottata dal calcolatore dopo il 2008 (ad esempio, prezzo della CO₂, differenziazione in merito ai tipi di imbarcazione, carburanti, nuove tecnologie, treni elettrici/diesel ecc.);
- alcuni coefficienti di costo non sono stati inclusi nel calcolatore a causa di difficoltà tecniche con la loro valutazione e attuazione pratica (ad esempio, perdita dei costi di opportunità legati alle infrastrutture stradali).

Infine, nonostante la riduzione del divario tra il trasporto su strada e le altre modalità di trasporto, nell'insieme il trasporto non stradale continua ad essere più ecologico rispetto al trasporto merci mediante camion. Secondo il calcolatore, solo una categoria di modalità non stradale comporta risultati peggiori rispetto al trasporto su strada.

La Commissione ritiene pertanto che il calcolatore fornisca una buona indicazione dei benefici per l'ambiente derivanti dal programma MP.

25.

La crisi finanziaria ed economica costituisce uno dei principali fattori che ostacolano la diffusione del programma e influenzano le condizioni di avvio e funzionamento dei progetti Marco Polo, determinando così una minore utilizzazione degli stanziamenti.

Si riconosce inoltre come esistano progetti che, grazie ai finanziamenti del programma MP, generano profitti o raggiungono il punto di pareggio prima di quanto previsto nelle domande. Dal momento che i programmi non possono stanziare per i progetti più del deficit totale registrato nel corso del periodo di finanziamento (regola dell'assenza di profitto, cfr. altresì paragrafo 5), in alcuni casi le sovvenzioni concesse a tali progetti sono state ridotte o addirittura soppresse. Questa situazione, sebbene positiva, comporta anche un minor uso delle risorse disponibili.

26. a)

Il tempo necessario per sviluppare le proposte di progetto presentate dai richiedenti va oltre il controllo della Commissione e non deve essere preso in considerazione nel calcolo del tempo di conclusione delle negoziazioni sulle sovvenzioni (TTG).

Data l'importanza dell'indicatore relativo al TTG, le procedure previste dal programma sono state semplificate (modificando il regolamento n. 923/2009). Questo ha consentito di ridurre i tempi di conclusione delle negoziazioni sulle sovvenzioni (ad esempio, 209 giorni nel 2011).

In quanto alle modifiche dei progetti, per alcuni la flessibilità comporterebbe una disparità di trattamento nei confronti di altri, in particolare quelli che hanno scelto di non presentare domanda o non hanno avuto successo. La necessità di garantire parità di trattamento ed evitare problemi di concorrenza non dovuti sono tra i principi alla base della gestione del programma.

In merito al numero di progetti «non partiti o terminati in maniera anticipata», Marco Polo è un programma orientato al mercato per cui le condizioni economiche e di mercato sono fattori importanti per il successo dei progetti. Dal momento che le soluzioni di trasporto intermodale sono più complesse rispetto a un semplice sistema di trasporto su strada, il programma si è rivelato particolarmente sensibile alla crisi economica. Essa è stata una delle ragioni principali alla base del numero di progetti falliti.

26. b)

Le norme applicabili alle azioni catalizzatrici di cui al regolamento n. 1382/2003 e al regolamento originale n. 1692/2006 hanno consentito in parte il rimborso diretto delle spese sostenute per le infrastrutture ausiliarie e le attrezzature operative (cfr. ad esempio, i progetti Excite, Ocra).

Il regolamento n. 923/2009 ha semplificato le norme per il finanziamento di tutte le azioni sulla base di tre elementi: trasferimento modale/riduzione del traffico (fatta eccezione per le azioni comuni di apprendimento), costi ammissibili e deficit accumulato nel corso del periodo di finanziamento.

Pertanto, se è principalmente l'investitore ad assumersi il rischio degli investimenti nelle infrastrutture, in passato i beneficiari potevano ottenere il rimborso parziale delle spese sostenute per le infrastrutture nell'ambito di un progetto sulla base dei costi ammissibili.

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

26. c)

Lo scopo del programma è trovare il giusto equilibrio tra le condizioni del regolamento finanziario e le norme di finanziamento stabilite dal Parlamento europeo e dal Consiglio nei regolamenti che istituiscono i programmi Marco Polo e le esigenze delle imprese.

26. d)

I costi rilevanti connessi con lo sviluppo di progetti vengono normalmente sostenuti dalle imprese, anche nel caso in cui gestiscano le loro attività senza il sostegno pubblico. Per iniziare un nuovo progetto, lo stanziamento di un certo livello di investimenti (ad esempio, per l'organizzazione e la gestione del progetto) rappresenta comunque una prassi consueta.

27.

Dal 2010 l'EACI ha introdotto i certificati di audit complementari, che hanno conferito ulteriore certezza al trasporto merci mediante i progetti Marco Polo. La Commissione è tuttavia consapevole del fatto che queste nuove norme hanno introdotto ulteriori requisiti per i beneficiari, aumentandone così gli oneri amministrativi.

Nella sua RAA, la Commissione ha riportato un tasso di errore residuo pari all'1,9 % per MP I e al 2,9 % per MP II.

29.

Data la specificità dei progetti Marco Polo (azioni commerciali), il tema della sostenibilità viene adeguatamente affrontato durante il processo di valutazione delle proposte (come parte dell'analisi su credibilità e fattibilità). In effetti non è realistico aspettarsi di attuare o controllare norme più severe (in particolare quelle che condizionano il pagamento delle sovvenzioni relative alla sostenibilità dei progetti), che certamente allontanerebbero i richiedenti dal programma a causa del maggior rischio aziendale nel caso di modifiche alle condizioni di mercato.

30.

Questo risultato dimostra chiaramente quanto il contesto imprenditoriale risulti complesso per i progetti finanziati dai progetti Marco Polo e come sia appropriato l'approccio adottato in quanto a sostenibilità.

Dimostra inoltre in cosa consistono i progetti Marco Polo, ossia fornire incentivi limitati per il passaggio da soluzioni di trasporto su strada relativamente facili, economiche e non rischiose a sistemi intermodali più complessi e di difficile attuazione.

31.

Le valutazioni esterne svolte sui programmi Marco Polo (Ecorys nel 2007 ed Europe Economics nel 2011) dimostrano che, in generale, gran parte dei servizi (il 72 % secondo Europe Economics) prosegue in qualche forma anche al termine degli accordi di sovvenzione (adattandosi alle mutevoli condizioni di mercato). Visto il dinamismo dell'ambiente imprenditoriale, la crisi economica iniziata nel 2008 e la complessità delle soluzioni intermodali rispetto al trasporto unicamente su strada, la Commissione ritiene che questi dati siano soddisfacenti.

Ciò dimostra come i finanziamenti a breve termine abbiano generato un cambiamento a lungo termine persino nelle attuali condizioni di mercato in continua evoluzione. Di conseguenza, i programmi dovrebbero apportare ulteriori benefici in termini di trasferimento modale/riduzione del traffico e risparmi sui costi esterni alla fine del ciclo di vita del contratto.

33.

La Commissione ritiene che il programma apporti un chiaro valore aggiunto ai progetti sottoposti ad audit in quanto, nonostante i beneficiari intervistati abbiano dichiarato un effetto inerziale del 42 %, il finanziamento dell'UE ha consentito loro di iniziare prima i progetti, aumentare la portata del servizio o avere un ritorno sugli investimenti più rapido.

Il fenomeno dell'effetto inerziale è difficile da quantificare, in quanto i risultati potrebbero essere influenzati da una serie di fattori come ad esempio la questione della sostenibilità (accertare se i progetti sarebbero stati sostenibili in assenza di sussidi), il fattore di moltiplicazione (i progetti più grandi generano molti più trasferimenti modali), una maggiore credibilità e visibilità dei beneficiari (marchio dei progetti dell'UE), benefici derivanti dalla collaborazione tra partner (trasferimento di know-how, migliori prassi) ecc.

34.

La Commissione fa osservare che:

- i) il programma sostiene il trasferimento modale, vale a dire non finanzia le merci già trasportate per mare, ferrovia o vie navigabili interne. Esso incoraggia il mercato a cambiare abitudini e trasferire i trasporti effettivamente realizzati su strada verso modalità alternative;

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

- ii) la presenza di incentivi limitati comporta un notevole effetto «leva» nei progetti MP. Nonostante ciò, si tratta di importi rilevanti per quei beneficiari che di solito operano con un piccolo margine di profitto, in situazioni in cui si troveranno a competere per merci da trasportare su strada con modalità relativamente economiche. In realtà il programma Marco Polo dovrebbe coprire le perdite iniziali e aiutare i beneficiari a « sopravvivere » sul mercato durante il difficile periodo di avvio.

37.

Il programma si rivolge sia agli spedizionieri e ai fornitori di servizi logistici che devono gestire l'organizzazione dei mezzi di trasporto all'interno di complesse catene di approvvigionamento, sia ai proprietari delle merci o ai loro rappresentanti che compongono la parte del mercato relativa alla domanda. Mentre la prima categoria rappresenta il principale gruppo di destinatari dei programmi MP, diversi progetti di successo vengono presentati da spedizionieri (comprese le società di autotrasporti) e produttori.

I gruppi di destinatari dei programmi Marco Polo sono stati analizzati ad esempio nella *Ex-ante evaluation report on MP II* (Relazione di valutazione ex ante del programma MP II), Ecorys, capitolo 2.2 «Valutazione delle esigenze»: http://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/evaluations/doc/2004_marco_polo.pdf

38.

Il programma Marco Polo I si basava sui risultati del programma PACT (a sostegno del trasporto combinato), integrati da analisi e consultazioni con le principali associazioni europee dei trasporti.

Il programma Marco Polo II è stato sostenuto da uno studio ex ante.

39.

Prima dell'inizio dei programmi, la Commissione aveva effettuato l'analisi degli ostacoli che si frappongono alla creazione e allo sviluppo di servizi intermodali per tutte le modalità di trasporto, proponendo specifici tipi di intervento volti ad affrontare suddetti problemi e carenze modali. La Commissione rinvia al documento di consultazione da essa elaborato nel 2001 e distribuito alle parti interessate a fini di consultazione pubblica nonché allo studio ex ante sul programma Marco Polo II, comprendente un'analisi specifica dell'indagine di mercato, le lezioni apprese dal programma MP I, la valutazione delle esigenze e una consultazione mirata delle parti interessate.

40.

Questi problemi hanno sempre rappresentato un'importante preoccupazione per la Commissione, che ha intrapreso le seguenti misure:

- introduzione di modifiche nell'elaborazione del programma Marco Polo II (aumento dell'intensità del finanziamento, mediante la modifica del regolamento n. 923/2009) durante il suo ciclo di vita allo scopo di renderlo più attraente e incoraggiare ulteriormente il trasferimento dal trasporto su strada verso quello marittimo a corto raggio (SSS), ferroviario e per navigazione interna;
- proposta di soluzioni specifiche nell'ambito dei programmi di lavoro annuali MP e inviti a presentare proposte per affrontare il problema del potenziale trasferimento modale verso il trasporto marittimo a corto raggio e ferroviario (ad esempio, priorità politiche e incentivi per l'innovazione dei servizi di trasporto marittimo a corto raggio e la circolazione dei carri singoli);
- identificazione e proposta a livello di Commissione di misure a medio e lungo termine volte ad affrontare nuove esigenze relative ai limiti di zolfo nel trasporto marittimo, come lo Strumento per trasporti per via d'acqua sostenibili⁴.

41.

I dati relativi al trasferimento modale previsto dai progetti selezionati nell'ambito degli inviti a presentare proposte del 2003 e 2004 hanno superato gli obiettivi di trasferimento modale fissati per il programma MP I (12 miliardi tkm l'anno), con rispettivamente 12,4 e 14,4 miliardi tkm. Nessun dato disponibile faceva supporre che i dati reali relativi al trasferimento modale si sarebbero rivelati inferiori a tale previsione.

La prima relazione ufficiale ad evidenziare alcuni problemi è stata infatti la valutazione esterna del programma MP I eseguita nel 2007. Le conclusioni della valutazione Ecorys si sono tuttavia rivelate più equilibrate, indicando una notevole efficacia nonché un elevato effetto leva del programma: http://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/evaluations/doc/2007_marco_polo_1.pdf

⁴ Cfr. *Pollutant emission reduction from maritime transport and the sustainable waterborne transport toolbox* (Riduzione delle emissioni inquinanti prodotte dal trasporto marittimo e strumento per trasporti per via d'acqua sostenibili), SEC(2011) 1052 def.

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

42.

A seguito della valutazione ex ante è stata perseguita l'opzione di una revisione mirata della base giuridica in grado di affrontare le principali raccomandazioni della relazione di valutazione Ecorys 2007, garantendo una rapida adozione delle modifiche proposte per il programma in modo da essere attuate il più presto possibile. Un'importante revisione del programma con implicazioni politiche è stata scartata semplicemente per evitare un'adozione eccessivamente tardiva delle modifiche nel ciclo di vita del programma (2007-2013).

Infine, il regolamento n. 923/2009 è entrato in vigore solo a partire dall'invito a presentare proposte del 2010. È quindi ancora troppo presto per valutare gli effetti a lungo termine delle modifiche.

43.

La Commissione riconosce i potenziali vantaggi di programmi come Ecobonus ma, allo stesso tempo, è anche consapevole dei potenziali svantaggi (ad esempio, oneri amministrativi e costi, sostenibilità, efficienza, effetti sulla concorrenza ecc.), in particolare in caso di attuazione di tali programmi a livello dell'UE e in tutti gli Stati membri dell'Unione. I programmi a livello dell'UE hanno una natura diversa, nel senso che devono essere giustificati da motivi di sussidiarietà. Essi devono affrontare problemi non affrontabili dagli Stati membri stessi e raggiungere obiettivi impossibili da raggiungere a livello nazionale. Esistono anche differenze significative tra gli Stati membri in termini di ubicazione geografica, flussi di merci, disponibilità di infrastrutture, metodologie utilizzate ecc.

Se da un lato non aveva alcun obbligo giuridico di «effettuare un'analisi approfondita dei regimi di sostegno nazionali volta a ricavare lezioni in vista di una possibile ri elaborazione dei programmi MP», la Commissione, al fine di garantire la sinergia ed evitare doppiioni tra i diversi strumenti di finanziamento a livello di Unione e Stati membri, ha redatto un inventario dei regimi di sostegno nazionali ed ha svolto un'analisi pertinente («Relazione di valutazione ex ante del programma MP II», capitolo 5 «Analisi del valore aggiunto europeo»).

44.

La Commissione ritiene che, considerati i loro obiettivi molto ambiziosi, i programmi possano essere considerati meno efficaci di quanto desiderato, ma abbiano comunque generato un significativo trasferimento modale espresso in miliardi di tonnellate-chilometro. I programmi Marco Polo forniscono incentivi limitati per il passaggio da soluzioni di trasporto su strada relativamente facili, economiche e non rischiose a sistemi intermodali più complessi e difficili da attuare.

- i) Marco Polo I ha raggiunto almeno 22 miliardi tkm, ossia il 46 % del suo obiettivo⁵. Marco Polo II è ancora in corso, quindi i risultati finali non sono ancora disponibili.
- ii) Il principale obiettivo quantificabile dei programmi è quello di «trasferire l'aumento aggregato annuo previsto (di cui una parte sostanziale relativo al programma MP II) verso il traffico merci internazionale su strada». Visto l'importo complessivo del bilancio dei programmi Marco Polo (MP I ha rappresentato circa lo 0,01 % e MP II circa lo 0,05 % del bilancio dell'UE) e le loro dimensioni rispetto al settore dei trasporti dell'Unione, la Commissione non si aspettava un cambiamento significativo dell'equilibrio esiste tra le modalità a livello di UE.
- iii) Il programma Marco Polo consente la quantificazione dei risultati, espressi in termini di trasferimento modale. Tramite il calcolatore MP (cfr. nota 9 delle osservazioni della Corte) è possibile valutare i benefici per l'ambiente e il risparmio sui costi esterni ottenuti grazie al programma. Si tratta di una caratteristica eccezionale dei programmi Marco Polo.

45.

Il programma si basa su un meccanismo unico a livello dell'UE, per cui l'erogazione dei finanziamenti è subordinata ai risultati. In questo modo gli stanziamenti finanziari vengono utilizzati in linea con gli obiettivi del programma.

Al contesto imprenditoriale non vengono imposte condizioni «dissuasive». Lo scopo del programma è trovare il giusto equilibrio tra le condizioni del regolamento finanziario e le norme di finanziamento stabilite dal Parlamento europeo e dal Consiglio nei regolamenti che istituiscono i programmi Marco Polo e le esigenze delle imprese. Finora oltre 650 imprese hanno ricevuto sostegno e la crisi economica è una delle ragioni principali per cui la diffusione del programma si è rivelata inferiore al previsto.

⁵ Per raggiungere questi numeri è stato speso il 41 % del bilancio.

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

I programmi Marco Polo forniscono incentivi limitati per il passaggio da soluzioni di trasporto su strada relativamente facili, economiche e non rischiose a sistemi intermodali più complessi e difficili da attuare. I progetti si sono quindi rivelati particolarmente sensibili alla crisi economica, una delle ragioni per cui il programma ha sostenuto un numero di progetti inferiore al previsto.

A tal proposito:

- i) dal 2010 l'EACI ha introdotto certificati di audit complementari, che hanno conferito ulteriore certezza al trasporto merci mediante i progetti Marco Polo;
- ii) gran parte di essi prosegue anche al termine del periodo di finanziamento, generando ulteriori trasferimenti modali;
- iii) nel programma Marco Polo, il problema dell'effetto inerziale è difficile da quantificare, in quanto i risultati potrebbero essere influenzati da una serie di fattori. La Commissione ritiene che il programma apporti un chiaro valore aggiunto ai progetti sottoposti ad audit in quanto, nonostante i beneficiari intervistati abbiano dichiarato un effetto inerziale pari al 42 %, il finanziamento dell'UE ha consentito loro di iniziare prima i progetti, aumentare la portata del servizio o avere un ritorno sugli investimenti più rapido.

46.

Per il programma Marco Polo I, nel quadro del processo di consultazione pubblica è stata svolta un'analisi di mercato di riferimento mentre per il programma Marco Polo II, nel 2004 è stata svolta una valutazione ex ante completa.

Sulla base del feedback politico, i programmi sono stati oggetto di importanti e tempestive correzioni e modifiche nel corso di tutto il loro ciclo di vita.

Le azioni correttive sono state introdotte tempestivamente e in conformità con le prassi standard e le procedure esistenti.

Raccomandazioni a)

La Commissione prende atto della raccomandazione.

In merito alle «carenze» individuate nella presente relazione, la Commissione ricorda la sua posizione come indicato nelle risposte ai paragrafi 15, 16, 26, 27, 31 e 33.

La Commissione è consapevole del fatto che il programma Marco Polo ha mostrato diverse lacune. Tuttavia, ritiene ugualmente che i programmi MP siano riusciti ad aiutare l'industria europea dei trasporti a testare soluzioni innovative e trasferire una quantità non trascurabile di traffico merci verso modalità di trasporto diverse dalle strade congestionate dell'UE, con una piccola percentuale (dallo 0,01 % allo 0,05 %) del bilancio UE.

Per il futuro, la Commissione ritiene opportuno garantire il sostegno dell'Unione a servizi di trasporto merci innovativi in grado di realizzare gli obiettivi della politica dei trasporti dell'UE (servizi intermodali integrati, riduzione della congestione, riduzione dell'impatto ambientale, soluzioni innovative, nuovi mercati e tecnologie) e garantire gli interessi dei cittadini dell'Unione che ne beneficiano.

Per il periodo di programmazione 2014-2020 non è stato proposto alcun regolamento di finanziamento specifico per il programma Marco Polo III, ma già nel 2011 è stato incluso nelle proposte della Commissione per i nuovi orientamenti della rete transeuropea di trasporto (TEN-T) e nel meccanismo per collegare l'Europa (CEF) un quadro generale per il sostegno dei servizi di trasporto merci.

Qualsiasi futuro sviluppo di azioni dettagliate nel settore dei servizi di trasporto merci nell'ambito del quadro generale stabilito dagli orientamenti TEN-T si baserà su una specifica valutazione ex ante.

Spetta tuttavia alle autorità legislative stabilire definitivamente il futuro quadro di questo regime nel contesto di QFP, CEF e TEN-T.

RISPOSTA DELLA COMMISSIONE

Raccomandazioni b)

La Commissione concorda sulla necessità di una valutazione d'impatto ex ante che tenga conto delle migliori prassi in materia di regimi di sostegno nazionale.

Come spiegato al punto a), questa analisi può essere effettuata solo al termine del processo legislativo relativo a QFP, CEF e TEN-T. Tale processo fornirà il quadro per il follow-up del programma Marco Polo.

Dal momento che suddetta analisi ex ante sarà alla base della progettazione dello strumento a sostegno dei servizi di trasporto merci, in questa fase la Commissione ritiene premature alcune delle seguenti raccomandazioni.

Raccomandazioni b) i)

Come affermato nei precedenti paragrafi, l'ideazione dei tipi di azioni previsti dal programma Marco Polo nell'ambito del nuovo programma TEN-T non è stata ancora definita e sarà determinata dall'impostazione del quadro politico e dalla valutazione ex ante. La Commissione concorda sulla necessità di fissare obiettivi realistici per il nuovo strumento e intraprendere azioni tempestive per rimediare alle carenze, ove necessario. Tuttavia, il follow-up del programma Marco Polo non sarà necessariamente incentrato sul trasferimento modale e i suoi obiettivi non saranno necessariamente fissati in relazione ai volumi trasferiti verso modalità di trasporto diverse dalla strada.

Raccomandazioni b) ii)

Il meccanismo di finanziamento per il follow-up dei tipi di azioni previsti dal programma Marco Polo deriverà dal quadro politico e si baserà sull'analisi ex ante.

Raccomandazioni b) iii)

Tale valutazione sarà condotta nel contesto della summenzionata analisi ex ante.

Raccomandazioni b) iv)

Secondo le proposte relative agli orientamenti TEN-T e al CEF, strozzature e interoperabilità sono tra i principali obiettivi dell'intervento dell'UE nel settore dei trasporti.

Raccomandazioni b) v)

La Commissione accetta di garantire la disponibilità di dati in grado di dimostrare le prestazioni ottenute mediante le azioni finanziate.

Raccomandazioni b) vi)

Si farà il possibile per ridurre ulteriormente i tempi necessari alla selezione dei progetti e all'aggiudicazione dei contratti in linea con il regolamento finanziario.

Raccomandazioni b) vii)

Rendere la sostenibilità dei progetti una condizione necessaria almeno per i tre anni successivi al loro completamento non è realistico da attuare o controllare nell'ambito del volatile contesto imprenditoriale. Questo scoraggebbe i richiedenti e aumenterebbe notevolmente il rischio d'impresa in caso di modifiche alle condizioni di mercato.

Raccomandazioni b) viii)

I rischi connessi al fenomeno dell'effetto inerziale e i modi più efficaci per affrontarlo saranno trattati nell'analisi ex ante di cui sopra.

Corte dei conti europea

Relazione speciale n. 3/2013

I programmi Marco Polo sono stati efficaci nel trasferire il traffico merci su strada verso altre modalità di trasporto?

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea

2013 — 39 pagg. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-210-4

doi:10.2865/78186

COME OTTENERE LE PUBBLICAZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

Pubblicazioni gratuite:

- una sola copia:
tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- più di una copia o poster/carte geografiche:
presso le rappresentanze dell'Unione europea (http://ec.europa.eu/represent_it.htm),
presso le delegazioni dell'Unione europea nei paesi terzi (http://eeas.europa.eu/delegations/index_it.htm), contattando uno dei centri Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_it.htm), chiamando il numero 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito in tutta l'UE) (*).

(*) Le informazioni sono fornite gratuitamente e le chiamate sono nella maggior parte dei casi gratuite
(con alcuni operatori e in alcuni alberghi e cabine telefoniche il servizio potrebbe essere a pagamento).

Pubblicazioni a pagamento:

- tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Abbonamenti:

- tramite i distributori commerciali dell'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_it.htm).

DAL 2003, I PROGRAMMI MARCO POLO HANNO FINANZIATO PROGETTI VOLTI A TRASFERIRE IL TRASPORTO MERCI DALLA STRADA VERSO ALTRE MODALITÀ, QUALI LE FERROVIE, LE VIE D'ACQUA INTERNE E IL TRASPORTO MARITTIMO A CORTO RAGGIO, AL FINE DI RIDURRE IL TRAFFICO INTERNAZIONALE DI MERCI SU STRADA, MIGLIORARE LE PRESTAZIONI AMBIENTALI DEL TRASPORTO MERCI, RIDURRE LA CONGESTIONE STRADALE E MIGLIORARE LA SICUREZZA STRADALE. ALLA LUCE DELLE MOLTE LACUNE RILEVATE, LA CORTE RITIENE CHE I PROGRAMMI NON SIANO EFFICACI (NON HANNO RAGGIUNTO GLI OBIETTIVI IN TERMINI DI RISULTATI E HANNO AVUTO SCARSA INCIDENZA NEL TRASFERIRE IL TRAFFICO DALLA STRADA; NON CI SONO DATI PER VALUTARE I BENEFICI ATTESI; NON È STATO PROPOSTO UN NUMERO SUFFICIENTE DI PROGETTI; LA MODESTA QUANTITÀ DI MERCI TRASFERITE CHE È STATA PRESENTATA NELLE RELAZIONI NON È ACCERTATA; LA SOSTENIBILITÀ DI MOLTI PROGETTI ERA SCARSA E GLI STESSI SAREBBERO STATI AVVIATI ANCHE IN ASSENZA DI FINANZIAMENTI DA PARTE DELL'UE). LA CORTE SUGGERISCE PERTANTO LA CESSAZIONE DEI PROGRAMMI MARCO POLO E RACCOMANDA, AL FINE DI MIGLIORARE I RISULTATI DEGLI EVENTUALI REGIMI FUTURI DI SOSTEGNO AI SERVIZI DI TRASPORTO, DI SUBORDINARE I FINANZIAMENTI A UNA DETTAGLIATA VALUTAZIONE EX ANTE DELLA POTENZIALE DOMANDA, E CHE SOLO NEL CASO IN CUI SUSSISTA TALE POTENZIALE, SIANO PRESCRITTE CHIARE NORME E CONDIZIONI DA RISPETTARE PER OTTENERLI.



CORTE DEI CONTI EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni



9 788929 2412104